



КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Хадисов Газиявдибир Хадисович,
кандидат юридических наук, доцент

Шергин Анатолий Павлович,
доктор юридических наук, профессор

Эриашвили Нодари Дарчоевич,
доктор экономических наук, кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук, профессор

Василенко Глеб Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент

Бондарь Елена Олеговна,
кандидат юридических наук, доцент

Бочаров Сергей Николаевич,
кандидат юридических наук, профессор

Кисин Валерий Романович,
кандидат юридических наук, доцент

Попугаев Юрий Ильич,
кандидат юридических наук, доцент

Шурухнова Диана Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент

Кивич Юрий Васильевич,
кандидат юридических наук, доцент

Малахова Наталья Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент

Курбатова Ольга Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент

Сакулина Любовь Львовна,
кандидат юридических наук, доцент

Обыденова Татьяна Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент

Попович Оксана Михайловна,
кандидат юридических наук, доцент

Брунер Роман Александрович,
кандидат юридических наук

Ольшевская Анна Владимировна,
кандидат юридических наук

Комовкина Любовь Сергеевна,
кандидат юридических наук

Сташенко Станислав Петрович,
кандидат юридических наук

Ковшевацкий Владислав Игоревич,
кандидат юридических наук

Шайхутдинова Танзиля Фаридовна,
кандидат юридических наук



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

Учебник

*Рекомендовано Ученым советом Университета в качестве
учебника для курсантов и слушателей*

В двух томах

Том II

Москва
2020

ББК 60.7
А28

Рецензенты:

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор **А. В. Куракин**;
профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России доктор юридических наук, доцент **И. А. Адмиралова**;
профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России кандидат юридических наук,
профессор **Т. М. Занина**; начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент **А. А. Беженцев**

Коллектив авторов:

Г. Х. Хадисов, А. П. Шергин, Н. Д. Эриашвили, Г. Н. Василенко,
Е. О. Бондарь, С. Н. Бочаров, В. Р. Кисин, Ю. И. Попугаев, Д. Н. Шурухнова,
Ю. В. Кивич, Н. В. Малахова, О. В. Курбатова, Л. Л. Сакулина,
Т. В. Обыденова, О. М. Попович, Р. А. Брунер, А. В. Ольшевская,
Л. С. Комовкина, С. П. Стащенко, В. И. Ковшевацкий, Т. Ф. Шайхутдинова

Административно-деликтное право : учебник : в 2 т. Т. II /
А28 [Г. Х. Хадисов и др.]. – М. : Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2020. – 448 с.
ISBN 978-5-9694-0834-0 (т. II)
ISBN 978-5-9694-0823-4

Учебник подготовлен в соответствии с программой курса административно-деликтного права на основе профильного российского законодательства об административной ответственности (по состоянию на июнь-июль 2020 г.) и правоприменительной практики судей, органов внутренних дел и других субъектов административной юрисдикции. В настоящем издании представлен анализ составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, рассмотрены нормы, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Рекомендуется для студентов вузов, слушателей и курсантов образовательных организаций МВД России, аспирантов и преподавателей юридических вузов.

ББК 60.7

ISBN 978-5-9694-0834-0 (т. II)
ISBN 978-5-9694-0823-4

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	10
--------------------------	-----------

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровье и общественную нравственность.....	14
--	-----------

§ 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан	16
---	----

§ 2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье и общественную нравственность	24
--	----

Глава 2. Административные правонарушения в области охраны собственности, окружающей среды и природопользования	38
---	-----------

§ 1. Административные правонарушения в области охраны собственности	39
---	----

§ 2. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.....	52
--	----

Глава 3. Административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения, связи и информации	72
---	-----------

§ 1. Административные правонарушения, совершаемые на транспорте	74
---	----

§ 2. Административные правонарушения в области дорожного движения	80
---	----

§ 3. Административные правонарушения в области связи и информации	85
---	----

Глава 4. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций, финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, таможенного дела (нарушение таможенных правил)	95
§ 1. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций	96
§ 2. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг	109
§ 3. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)	129
Глава 5. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти, порядок управления....	142
§ 1. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти	142
§ 2. Административные правонарушения, посягающие на порядок управления	152
Глава 6. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность	158
§ 1. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность	158
§ 2. Квалификация отдельных видов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность	167

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Глава 7. Субъекты административной юрисдикции	214
§ 1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции	215
§ 2. Система субъектов административной юрисдикции	229
§ 3. Полиция как субъект административной юрисдикции	239
Глава 8. Понятие, задачи, принципы производства по делам об административных правонарушениях.....	244
§ 1. Понятие и задачи производства по делам об административных правонарушениях.....	245
§ 2. Принципы производства по делам об административных правонарушениях.....	252
Глава 9. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях.....	267
§ 1. Классификация участников производства по делам об административных правонарушениях	268
§ 2. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих правовой интерес в исходе дела	273
§ 3. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях, не имеющих правовой интерес в исходе дела	285
Глава 10. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.....	294
§ 1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях	294

§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении.....	296
§ 3. Рассмотрение дела об административном правонарушении.....	306
§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.....	316
Глава 11. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях	328
§ 1. Предмет доказывания по делу об административном правонарушении.....	328
§ 2. Доказательства. Виды и источники доказательств	337
§ 3. Оценка доказательств	348
Глава 12. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	354
§ 1. Понятие, назначение и виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	354
§ 2. Правовое регулирование применения мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях.....	358
Глава 13. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях	379
§ 1. Понятие, цели, задачи и принципы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.....	379
§ 2. Стадии исполнения постановления об административном правонарушении.....	386
§ 3. Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний.....	396

Глава 14. Правовая помощь по делам об административных правонарушениях, оказываемая иностранными государствами	416
§ 1. Порядок направления запроса о правовой помощи, вызова свидетеля и других участников производства, направления материалов для административного преследования	417
§ 2. Исполнение запроса о правовой помощи и запроса об осуществлении административного преследования	429
Библиографический список	435

ПРЕДИСЛОВИЕ

Административно-деликтное право – одна из важнейших правовых отраслей. Оно ориентировано на противодействие самому распространенному виду правонарушений – административным, ежегодно совершаемым в России десятками миллионов.

Основным средством сдерживания угрозы существования правопорядка являются меры административной ответственности. Нормы административно-деликтного права определяют, какие деяния физических и юридических лиц признаются административными правонарушениями и какие меры административного наказания могут быть применены к виновным в их совершении. Знание этих норм судьями, сотрудниками полиции, иными работниками контрольно-надзорных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, – неременное условие законного применения мер административной ответственности.

Административно-деликтные нормы выполняют различные функции: определяют общие положения и принципы административно-деликтного права, предусматривают ответственность за конкретные виды административных правонарушений, формируют порядок производства по делам об административных правонарушениях. По этим критериям в рассматриваемой отрасли права выделяются Общая, Особенная и Процессуальная части. Учебник «Административно-деликтное право» построен таким же образом.

В первом томе учебника определены общие положения административно-деликтного права и его принципы, которыми должен руководствоваться правоприменитель при рассмотрении любого дела об административном правонарушении. Кроме того, рассмотрены основные условия формирования административно-деликтного законодательства, приемы толкования

его норм, раскрыты понятие и роль принципов административно-деликтного права, проанализированы его основные институты (административное правонарушение и административное наказание).

Второй том учебника делится на Особенную и Процессуальную части. В первой рассмотрены конкретные виды административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, с учетом административной практики обоснованы рекомендации по их квалификации, разграничению от смежных составов преступлений. В второй части раскрыты понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях, дана характеристика его основных стадий, а также указаны рекомендации по составлению процессуальных документов.

Каждая глава содержит вопросы и выводы для закрепления пройденного материала.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ



ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ПРАВА ГРАЖДАН, НА ЗДОРОВЬЕ И ОБЩЕСТВЕННУЮ ПРАВСТВЕННОСТЬ

Часть 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следовательно, общественная нравственность поставлена Конституцией Российской Федерации на один уровень с правами человека.

Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В то же время требования общественной нравственности обуславливают необходимость ограничения, а в определенных случаях и пресечения неправомерных действий отдельных лиц, необоснованно выдающих их за соблюдение гражданских прав, прикрывающих правозащитной риторикой стремление к разрушению нравственных регуляторов.

Нравственное состояние общества представляет собой одновременно: а) индикатор его общего состояния, б) следствие происходящих в нем процессов, в) основу того, что его ожидает в будущем. Различные проявления психологического состояния общества, например социальное самочувствие населения, существенно влияют на среднюю продолжительность жизни.

Демографические исследования показывают, что основные причины депопуляции России связаны с такими возникшими в постсоветский период социально-психологическими феноме-

нами, как социальная депрессия, апатия и агрессия, одни из которых (массовая агрессивность) являются непосредственными проявлениями разрушения нравственности, другие (апатия, депрессия) – массовой психологической реакцией на ее разрушение. Они, в свою очередь, порождают психические расстройства, заболевания нервной системы, сердечно-сосудистые, желудочно-кишечные и прочие болезни.

Падение нравов играет не последнюю роль среди мотивов самоубийств, а также имеет прямое отношение к удручающей статистике наркомании, алкоголизма, несчастных случаев и др., являющихся основными проявлениями физического саморазрушения нашего общества. В то же время состояние экономики напрямую зависит от духовного, нравственного состояния личности: чем выше уровень духовно-нравственного развития основной массы населения, тем успешнее развивается экономическая и политическая системы страны.

Важность рассмотрения составов административных правонарушений, посягающих на права граждан (гл. 5 КоАП РФ), не вызывает сомнений. Следует отметить, что указанной главой охватываются составы правонарушений, посягающих на отдельные права граждан, а именно: на избирательные права, свободу совести и вероисповедания, трудовые права, права ребенка, право на участие в массовых мероприятиях, забастовках, право на образование и тайну личной жизни. Кроме того, устанавливается ответственность за нарушение права на получение информации, социальных прав инвалидов.

Вторым вопросом, рассматриваемым в данной главе, являются составы правонарушений, посягающих на здоровье, сформулированные в гл. 6 КоАП РФ.

§ 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан

Объектом административных правонарушений, посягающих на права граждан (гл. 5 КоАП РФ), являются отношения, возникающие при реализации гражданами своих конституционных прав.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений являются права граждан, а также общественные отношения, обеспечивающие их реализацию.

Непосредственными объектами признаются избирательные права граждан: право на участие в референдуме (ст.ст. 5.1, 5.6, 5.7, 5.16 и др.); установленный порядок предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума (ст.ст. 5.8–5.11 и др.); нормальная деятельность избирательных комиссий (ст.ст. 5.3, 5.4, 5.15 и др.), а также порядок финансирования избирательных кампаний, референдума (ст.ст. 5.17–5.21), политических партий (ст.ст. 5.64–5.68); трудовые права (ст.ст. 5.27–5.34 и др.); социальные права (ст.ст. 5.41–5.43); семейные права (ст.ст. 5.35–5.37); политические права (ст. 5.38); личные права граждан (ст.ст. 5.26, 5.61, 5.62) и некоторые другие права и свободы граждан.

В число конструктивных признаков некоторых составов, посягающих на права граждан, включен предмет правонарушения. Им являются протокол избирательной комиссии об итогах голосования (ст. 5.6), агитационные материалы (ст. 5.12), избирательные бюллетени (ст. 5.22), открепительные удостоверения (ст. 5.58), предметы религиозного почитания, религиозная литература (ст. 5.26) и др.

Объективная сторона рассматриваемых административных правонарушений может быть выражена как в форме действия, так и бездействия: нарушение должностными лицами трудового законодательства (ч. 1 ст. 5.27, ст. 5.27.1), дискриминация (ст. 5.62) и др.

Некоторые составы рассматриваемой группы правонарушений выражены только в действиях: проведение предвыборной агитации с нарушением установленных правил (ст.ст. 5.10–5.12), подкуп избирателей (ст. 5.16), незаконное финансирование избирательной кампании (ст. 5.20), подделка подписей избирателей (ст. 5.46), увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором (ст. 5.34) и пр. Или объективная сторона характеризуется только той или иной формой бездействия: неисполнение родителями обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35), неуплата средств на содержание и воспитание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 5.35.1) и др.

Большинство рассматриваемых административных правонарушений являются формальными. В числе конструктивных признаков имеющих материальных составов присутствуют следующие последствия противоправных деяний: уничтожение или повреждение агитационных материалов (ст. 5.14); осквернение, порча, уничтожение религиозной литературы, предметов религиозного почитания, символики и атрибутики (ст. 5.28). Таким составам свойственно наличие дополнительного объекта посягательства – собственности, т. е. отношений, складывающихся по поводу владения, пользования, распоряжения указанными предметами.

Административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан (ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 и др.).

Избирательные права граждан предусмотрены ст. 32 Конституции Российской Федерации и детально регламентированы Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119.

Избирательные права и порядок их реализации регламентируются и другими нормативными актами: Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹, Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»², Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³.

Под избирательным правом понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

В зависимости от непосредственного объекта и характера противоправных действий рассматриваемые правонарушения условно можно разделить на четыре основные группы:

- нарушения, связанные с работой избирательных комиссий, комиссий по референдуму;
- нарушения порядка информационного обеспечения выборов, референдумов;
- нарушения, связанные с деятельностью кандидатов на выборные должности и избирательных объединений, избирательных блоков;
- нарушения установленного порядка проведения предвыборной агитации.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349.

³ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445.

Субъектами таких правонарушений являются как физические лица – граждане, так и юридические лица. Среди специальных субъектов следует отметить лиц, имеющих определенное должностное или служебное положение, которое они используют при совершении правонарушения. Ими могут быть должностные или юридические лица средств массовой информации; члены избирательных комиссий; лица, которым участие в предвыборной агитации запрещено федеральным законом; наблюдатели; некоторые категории государственных и муниципальных служащих в период служебных командировок или при исполнении служебных обязанностей; кандидат и зарегистрированный кандидат; лицо, избранное депутатом; избирательный блок; инициативная группа по проведению референдума; кредитная организация; председатель избиркома.

Субъективная сторона данных правонарушений выражается, как правило, в форме умысла, т. е. нарушитель должен или может сознавать, что он целенаправленно вмешивается в избирательный процесс.

Следует отличать составы иных правонарушений, совершаемых, например, из хулиганских побуждений: срывание, порча, уничтожение различных афиш, плакатов, вывесок, объявлений, размещенных в установленном порядке, – от состава, предусмотренного ст. 5.14 КоАП РФ, при котором повреждение агитационных материалов совершается не из хулиганских побуждений, а с целью повлиять на ход избирательного процесса.

Совершение административного правонарушения в рассматриваемой сфере влечет наказание в виде административного штрафа.

Административные правонарушения, посягающие на трудовые права (ст.ст. 5.27–5.34, 5.40).

Трудовые права регламентированы ст. 37 Конституции Российской Федерации. Деяния, указанные в диспозиции указан-

ных статей, нарушают законодательство о труде: Трудовой кодекс Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений»¹, федеральные законы от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»², от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»³.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.27 КоАП РФ, заключается в действиях и бездействиях работодателя, нарушающих законодательство о труде и об охране труда, связанных с несоблюдением предусмотренных законодательством условий труда. При этом ч. 4 рассматриваемой нормы устанавливает повышенную ответственность за совершение данного правонарушения должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. Понятие «аналогичное административное правонарушение» разъяснялось в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/193695>.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19559.

³ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8840.

применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому «под аналогичным правонарушением... следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда» (п. 17)¹.

Правонарушения, предусмотренные ст.ст. 5.28–5.31 КоАП РФ, обусловлены несоблюдением и нарушением процедур, связанных с заключением коллективного договора или соглашения. Коллективный договор – правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и заключаемый работниками организации, филиала, представительства с работодателем. Соглашение – правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения между работниками и работодателями и заключаемый на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, территории, отрасли, профессии.

Статьи 5.32–5.34 КоАП РФ предусматривают составы правонарушений, совершаемых в связи с возникновением коллективного трудового спора и с нарушением условий примирительных процедур, при этом под коллективным трудовым спором понимаются неурегулированные разногласия между работниками и работодателями по поводу установления и изменения условий труда, заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений по вопросам социально-трудовых отношений. Примирительные процедуры – рассмотрение коллективного трудового спора с целью его разрешения примирительной комиссией, сторонами с участием посредника, в трудовом арбитраже.

Субъектом данного вида правонарушений может быть лицо, являющееся стороной в трудовых отношениях. В качестве специального субъекта выделяется работодатель и страхователь.

Субъективная сторона правонарушения проявляется, как правило, в форме умысла.

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487>. Далее – постановление № 5.

Наказанием за совершение правонарушений, посягающих на трудовые права граждан, являются административный штраф, административное приостановление деятельности указанных лиц на срок до 90 суток, дисквалификация (ч. 5 ст. 5.27). При применении дисквалификации следует учитывать, что в ст. 3.11 КоАП РФ определен перечень лиц, которым этот вид наказания может быть назначен.

Административные правонарушения, посягающие на политические права (ст. 5.38).

Статья 5.38 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Данные права относятся к категории политических и гарантируются ст. 31 Конституции Российской Федерации.

Детальная регламентация организации и проведения массовых мероприятий закреплена в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹.

Объективная сторона рассматриваемого деликта выражается в воспрепятствовании организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждению к участию в них.

Если публичное массовое мероприятие проводилось без нарушения закона, то никто, в том числе и должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, не должны препятствовать его проведению. Деяние, сопряженное с воспрепятствованием, может проявляться в любой форме.

Субъектом данного правонарушения могут быть как граждане (в том числе представители общественных объединений), участники и организаторы митингов, так и должностные лица.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103.

Субъективная сторона выражается виной в форме прямого умысла.

Административные правонарушения, посягающие на права ребенка (ст.ст. 5.35–5.37).

К числу основных нормативных правовых актов Российской Федерации о правах ребенка можно отнести Конституцию Российской Федерации (ст. 38), Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹.

Права несовершеннолетних детей на содержание, воспитание и образование регламентируются ч. 2 ст. 54 и ч. 1 ст. 60 Семейного кодекса Российской Федерации, причем содержание должно обеспечиваться в размерах, предусмотренных разделом V СК РФ. Обязанность родителей по воспитанию, образованию и содержанию указана в ст.ст. 63 и 80 СК РФ.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ, заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Деяние, предусмотренное ст. 5.36 КоАП РФ, заключается в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, связанных с передачей нуждающихся детей на усыновление (удочерение) или под опеку (попечительство), а также предоставление заведомо недостоверных сведений о таких несовершеннолетних и укрытие несовершеннолетних от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей.

Субъектом данных правонарушений являются лица, на которых в установленном законом порядке возложена обязанность

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19558.

по содержанию, воспитанию, обучению и защите прав несовершеннолетних. Ими могут являться родители, лица их заменяющие (приемная семья), опекуны, попечители, воспитатели, педагоги и другие должностные лица воспитательных учреждений для несовершеннолетних (ст. 5.35); руководители учреждений, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностные лица органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления (ст. 5.36).

Субъективная сторона данной группы правонарушений характеризуется умышленной формой вины.

§ 2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье и общественную нравственность

Родовым объектом административных правонарушений, предусмотренных гл. 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», являются общественные отношения, обеспечивающие указанные социальные блага. Следовательно, основными непосредственными объектами соответственно являются общественные отношения, обеспечивающие физическое и психическое здоровье людей (ст.ст. 6.1, 6.2, 6.8–6.11, 6.13–6.18, 6.23–6.25, 6.31 и др.), санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (ст.ст. 6.3–6.7) и общественную нравственность (ст.ст. 6.11, 6.12, 6.21, 6.26, 6.27).

Здоровье населения как видовой объект правонарушений, входящих в рассматриваемую главу КоАП РФ, представляет собой совокупность охраняемых законодательством об административных правонарушениях общественных отношений, обеспечивающих безвредные условия жизнедеятельности многих людей.

Большинство составов административных правонарушений, посягающих на здоровье, в число конструктивных признаков включают предмет административного правонарушения: наркотические средства, психотропные вещества, новые потенциально опасные психоактивные вещества, одурманивающие вещества, спиртосодержащая продукция, растения, содержащие наркотические средства, психотропные вещества, прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ (ст.ст. 6.8–6.10, 6.16, 6.16.1), инструменты и оборудование, используемые для изготовления наркотических средств и психотропных веществ (ст. 6.15), медицинские изделия (ст. 6.28), табак (ст.ст. 6.23, 6.24), информационная продукция (ст. 6.17) и др.

Предметами некоторых административных правонарушений, посягающих на общественную нравственность, являются материалы или предметы с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 6.20), произведения литературы, искусства, творчества, содержащие нецензурную брань (ст.ст. 6.26, 6.27).

Объективная сторона некоторых составов рассматриваемой группы выражена в действиях: побои и иные насильственные действия (ст. 6.11), незаконное занятие народной медициной (ст. 6.2), незаконные оборот, потребление, изготовление указанных выше предметов (ст.ст. 6.8, 6.9, 6.20), пропаганда наркотических средств (ст. 6.13), пропаганда среди несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных отношений (ст. 6.21), занятие проституцией (ст. 6.11) и получение дохода от занятия проституцией (ст. 6.12), вовлечение несовершеннолетних в употребление алкогольной, спиртосодержащей продукции и пр. (ст. 6.10), а также в употребление табака (ст. 6.23).

В других рассматриваемых составах объективная сторона выражена в форме бездействия: сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерическим заболеванием (ст. 6.1), уклонение от прохождения диагностики и лечения от наркомании (ст. 6.9.1), не информирование медицинской организацией

граждан о возможности получения медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатной медицинской помощи (ст. 6.30) и др.

Значительная часть составов административных правонарушений, посягающих на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, может выражаться как форме действия, так и бездействия (например, различного вида нарушения санитарно-эпидемиологических требований – ст.ст. 6.3, 6.4–6.7).

С субъективной стороны правонарушения, посягающие на здоровье и общественную нравственность, характеризуются умышленной формой вины. Административные проступки в сфере здоровья населения также могут быть совершены по неосторожности.

Субъектом большинства административных правонарушений, посягающих на здоровье и общественную нравственность, являются граждане, должностные или юридические лица. В числе таких правонарушений пропаганда либо незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (ст. 6.13).

Все составы рассматриваемой группы являются формальными.

Правовые отношения по охране здоровья граждан непосредственно связаны с реализацией права на жизнь.

Правовое регулирование отношений по охране здоровья граждан в российской правовой системе представлено следующими уровнями: нормы Конституции Российской Федерации (ст.ст. 41, 72), нормы федеральных законов, нормы законов субъектов Российской Федерации, нормы подзаконных актов. Наибольший объем регулирования приходится именно на уровень подзаконных актов. Роль обычая крайне незначительна и присутствует, например, в отношениях между врачом и пациентом. Однако при реализации своих прав в области охраны здоровья граждане в первую очередь испытывают на себе влияние либо неписаных норм, либо же локальных актов медицинской

организации, которые не всегда выгодно для граждан интерпретируют содержание законодательно установленных норм.

Цель правового регулирования отношений по охране здоровья граждан состоит в установлении такого порядка, при котором гражданин мог бы полно и качественно реализовать соответствующие права и исполнить обязанности. Решение подобного рода задач требует ориентации на существующую практику международного регламентирования таких отношений. Следует отметить, что современное российское законодательство о здравоохранении придерживается норм и принципов международного права. Так, устранены противоречия, наиболее ярко проявлявшиеся в области обеспечения прав граждан при оказании психиатрической помощи.

Здоровье населения, будучи самостоятельной социальной ценностью, охраняется совокупностью мер политического, экономического, правового, социального, медицинского и иного характера. В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ цель этих мер состоит в сохранении и укреплении физического и психического здоровья. Достигнуть эту цель позволяет установление административной ответственности за посягательства на здоровье населения.

Здесь следует упомянуть, что в целях декриминализации ответственности в КоАП РФ была введена новая ст. 6.1.1 «Побой»². В соответствии с ней нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895.

² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности"» // Российская газета. 2016. № 149 (7017). 8 июля.

повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей, либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов. По ст. 116 УК РФ («Побои») наказание предусмотрено за нетяжкие побои по мотивам политической, расовой, религиозной или социальной ненависти.

В соответствии с поправками лишь первый случай семейной ссоры с применением силы будет наказываться как административное правонарушение. Если же человек, уже привлекавшийся за такое административное правонарушение, совершит его повторно, наказание ему уже будет грозить по УК РФ. Таким образом, законодатель хочет защитить традиционную семью, не допустив необоснованного вторжения и причинения какого-либо вреда здоровью каждому из ее членов.

Общественную нравственность можно рассматривать как совокупность традиций и обычаев, которые сформировались в течение продолжительного времени у какого-либо народа, проживающего на конкретной территории. Все то, что совершается не в соответствии с устоявшимися традициями, является безнравственным. Общественную нравственность можно понимать также как именно ту сферу, которая противостоит существованию в обществе полового распутства (прежде всего проституции как достаточно распространенного явления) и отвечает за ограждение граждан от столкновения с ним в повседневной жизни. Именно такое «суженное» понятие необходимо для правильного определения границ правоохранительной деятельности в рассматриваемой области.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹ к наркотическим

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17437.

средствам относит вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, растения, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681)¹. В соответствии с законодательством Российской Федерации и Единой Конвенцией о наркотических средствах 1961 г. психотропными веществами признаются вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 г. Аналоги наркотических средств и психотропных веществ – это запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химические структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят.

Административно наказуемо по ст. 6.8 КоАП РФ незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических или психотропных веществ только в небольшом размере. Законодателем определены четкие правовые критерии отнесения находящихся в незаконном обороте наркотических средств к небольшому, крупному, особо крупному размеру. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12112176>.

ядовитыми веществами»¹ достаточно подробно описывает все действия, образующие объективную сторону правонарушений в рассматриваемой сфере.

Согласно постановлению № 14 «незаконным приобретением без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов надлежит считать их получение любым способом, в том числе покупку, получение в дар, а также в качестве средства взаиморасчета за проделанную работу, оказанную услугу или уплату долга, в обмен на другие товары и вещи, присвоение найденного, сбор дикорастущих растений или их частей, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (в том числе на землях сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных участках граждан, если эти растения не высевались и не выращивались), сбор остатков находящихся на неохраемых полях посевов указанных растений после завершения их уборки.» (п. 6)

«Под незаконным хранением без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать действия лица, связанные с незаконным владением этими средствами или веществами, в том числе для личного потребления (содержание при себе, в помещении, тайнике и других местах). При этом не имеет значения, в течение какого времени лицо незаконно хранило наркотическое средство, психотропное вещество или их аналоги.» (п. 7)

«Под незаконной перевозкой следует понимать умышленные действия лица, которое перемещает без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги из одного места в другое, в том числе в пределах одного и того же населенного пункта, совершенные с использованием любого вида транспорта или какого-либо объекта, применяемого в виде

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/1356161>. Далее по параграфу – постановление № 14.

перевозочного средства, а также в нарушении общего порядка перевозки указанных средств и веществ, установленного ст. 21 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах".

При этом следует иметь в виду, что незаконная перевозка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов может быть осуществлена с их сокрытием, в том числе в специально оборудованных тайниках в транспортном средстве, багаже, одежде, а также в полостях тела человека или животного и т. п.» (п. 8)

«Под незаконным изготовлением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта следует понимать умышленные действия, в результате которых из наркотикосодержащих растений, лекарственных, химических и иных веществ получено одно или несколько готовых к использованию и потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.» (п. 9)

«Под незаконной переработкой без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать совершенные умышленно действия по рафинированию (очистке от посторонних примесей) твердой или психотропных веществ, либо повышению в такой смеси (препарате) концентрации наркотического средства или психотропного вещества, а также смешиванию с другими фармакологическими активными веществами с целью повышения их активности или усиления действия на организм.

Измельчение, высушивание или растирание наркотикосодержащих растений, растворение наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов водой без дополнительной обработки, в результате которых не меняется химическая структура вещества, не могут рассматриваться как изготовление или переработка наркотических средств.» (п. 10)

В примечании к ст. 6.8 КоАП РФ закреплено, что лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение.

По ст. 6.9 КоАП РФ административно наказуемым является потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Потреблением наркотических средств или психотропных веществ следует признавать их прием внутрь, путем инъекций, курения, вдыхания порошка через нос и т. п.

Основным критерием разграничения рассматриваемого проступка от иных составов правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств (ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22), выступает место его совершения. Потребление без назначения врача наркотических средств, психотропных веществ, потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах влечет ответственность по ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

В соответствии с примечанием к ст. 6.9 КоАП РФ лицо, добровольно обратившееся в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ. Федеральным законом от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ введена ст. 6.9.1, предусматривающая административную ответственность за уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. В примечании к ней сказано, что лицо считается уклоняющимся от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, если оно не посещает или самовольно покинуло медицинскую организацию или учреждение социальной реабилитации либо не выполнило более двух раз предписания лечащего врача.

Субъектом потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9) и вовлечения несовершеннолетних в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10) может признаваться гражданин, достигший возраста 18 лет. По ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ повышенная ответственность устанавливается для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

КоАП РФ включает две статьи, предусматривающие в качестве объекта правонарушения общественную нравственность: ст. 6.11 «Занятие проституцией» и ст. 6.12 «Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией».

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154738.

Под проституцией в контексте ст. 6.11 КоАП РФ понимается вступление в половую связь за материальное вознаграждение. Само понятие проституции предполагает систематичность действий, направленных на получение материальной выгоды от половых сношений. Поэтому отдельный, единичный факт вступления в половую связь за вознаграждение не содержит признаков комментируемого деяния. Занятие проституцией в виде промысла предполагает систематическое вступление в половую связь за материальное вознаграждение при условии, что это основной или дополнительный, но более или менее постоянный источник извлечения материальной выгоды. Размер вознаграждения, получаемого за каждый половой акт, для квалификации значения не имеет. В качестве материального вознаграждения может выступать не только российская и иностранная валюта, но и различные предметы материального мира (вещи, ценности и т. д.).

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется прямым умыслом, четко выраженной целью извлечения материальной выгоды. Получение материальной выгоды – основной признак проституции, причем эта цель формируется у правонарушителя до вступления в половую связь.

Криминогенность проституции проявляется в следующем:

- как правило, проституция является сферой повышенной виктимности как для проститутток, так и для их клиентов. К проституткам часто применяется не только психическое, но жестокое физическое воздействие, вплоть до убийства;

- проституция все больше приобретает статус высокодоходного бизнеса и в связи с этим становится одной из стабильных статей дохода организованной преступности;

- проституция способствует активному формированию криминогенных качеств у широкого круга представителей разных по своему социальному статусу групп населения.

Определения категории «проституция» в общественной и научной мысли XIX – начала XX вв. отражали такие основные

признаки проституции, как продажность, публичность, профессиональность.

При этом некоторые авторы выделяли один из них как главный признак, объявляя остальные два второстепенными. Это связано с пониманием проституции, с одной стороны, как промысла, с другой – как преступления; т. е. авторы определений рассматривали эту категорию с точки зрения правового понимания социальной природы явления.

В настоящее время отношение государственной власти к проблеме существования сферы коммерческого секса сводится к признанию меньшей общественной опасности деятельности проститутки, что выражается в наложении на нее административного наказания и к закреплению в уголовном законодательстве более строгих санкций для лиц, вовлекающих женщин в этот бизнес, ввиду признания их действий более опасными.

Сутенеры паразитируют на проституции как социально негативном явлении, создают опасную криминогенную обстановку в этой среде, где нередко совершаются убийства, разбои, грабежи, кражи, мошенничество и другие преступления.

Объективная сторона состава рассматриваемого правонарушения обязательно связана с получением сутенером, иными лицами дохода от занятия проституцией, т. е. мы имеем дело с получением дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией.

Наличие состава по ст. 6.12 КоАП РФ не связано и с систематичностью получения дохода от занятия проституцией другими лицами – одноразовое получение дохода от подобной деятельности является достаточным основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности.

Проявления объективной стороны этого правонарушения могут быть весьма разнообразными (подбор клиентов для лиц, занимающихся проституцией, подыскание мест для встреч с

клиентами, обеспечение личной безопасности лиц, занимающихся проституцией, мест их проживания, направление клиентам «девушек» или «юношей» по вызову и т. д.).

Исключительно граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста, выступают субъектом совершения проступков, закрепленных ст.ст. 6.1, 6.2, 6.11 КоАП РФ.

Административные правонарушения, посягающие на права граждан, а также на здоровье и общественную нравственность, – это сложная составная категория административно-деликтного права, которая непосредственно связана с правоприменительной деятельностью органов внутренних дел. В настоящее время, в период реформирования и различного рода преобразований, влияющих на правовой статус личности и гражданина, вопрос об административных правонарушениях, которые посягают на права граждан, их здоровье и общественную нравственность стал наиболее актуальным, что влечет за собой развитие законодательства, регламентирующего данный вопрос, увеличение контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц, в том числе полиции.

Вопросы для самоконтроля

1. Виды административных правонарушений, посягающих на права граждан.
2. Характеристика объективной стороны административных правонарушений, посягающих на права граждан.
3. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений, посягающих на права граждан.
4. Виды административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

5. Характеристика объективной стороны административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

6. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ, ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Эффективное исполнение государственной властью функций по охране собственности обеспечивает поступательное развитие общества. Конституция Российской Федерации закрепляет положение, в соответствии с которым на территории всего государства признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Законодатель при определении стратегических направлений обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию посягательств на собственность. Необходимость защиты конституционно закрепленных имущественных прав неоднократно подчеркивалась Президентом Российской Федерации.

Административная ответственность играет важную роль и в решении задачи охраны окружающей среды и природопользования. КоАП РФ содержит множество составов в указанной области. Однако, по-прежнему возникает много вопросов о соотношении законодательства об административных правонарушениях с экологическим, лицензионным, антимонопольным законодательством, о толковании бланкетных диспозиций многих статей КоАП РФ, о видах и порядке назначения административных наказаний, об условиях их эффективности. Следовательно, существует необходимость дальнейшего комплексного научно-теоретического исследования проблем законодательства Рос-

сийской Федерации, касающегося административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, с целью его развития и совершенствования.

§ 1. Административные правонарушения в области охраны собственности

Глава 7 КоАП РФ предусматривает ответственность за совершение правонарушений в области охраны собственности, и содержит более сорока статей.

В настоящее время к компетенции органов внутренних дел отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях в области охраны собственности, предусмотренных более чем 20 статьями Особенной части КоАП РФ, из которых по 18 статьям органы внутренних дел пресекают административные правонарушения совместно с другими федеральными органами исполнительной власти (ФСБ России, Росприроднадзором, Ростехнадзором, Минкультуры России, Роскомсвязью, Роспатентом, ФТС России и ФАС России), что обоснует необходимость такой конкуренции.

Статистические данные свидетельствуют о наличии растущей динамики выявления органами внутренних дел административных правонарушений и о значительном уровне деликтности в этой области.

Родовым объектом составов, содержащихся в гл. 7 КоАП РФ, являются общественные отношения по охране собственности.

Собственность – принадлежность вещей, материальных и духовных ценностей определенным лицам, юридическое право на такую принадлежность и экономические отношения между людьми по поводу принадлежности, раздела, передела объектов собственности. Собственность находит свое проявление в отношениях владения, распоряжения, пользования объектами собственности, ответственности за их сохранность и рациональное

применение. Отношения по поводу собственности играют определяющую роль в системе экономических отношений¹.

Согласно ч. 1 ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

В Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации). Под формой собственности понимаются законодательно урегулированные имущественные отношения, характеризующие закрепление имущества за определенным собственником на праве собственности.

Собственниками имущества могут быть граждане и юридические лица, а также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, городские и сельские поселения и другие муниципальные образования.

Объект собственности, объект права собственности – это то, что находится в собственности, принадлежит субъекту собственности; материальный, финансовый, интеллектуальный продукт, экономические ресурсы, принадлежащие определенным лицам, организациям, государству².

Административные правонарушения, содержащиеся в гл. 7 КоАП РФ, можно классифицировать в зависимости от сферы, в которой происходит нарушение права собственности. По данному основанию составы гл. 7 подразделяются на следующие административные правонарушения:

- в сфере природопользования (ст.ст. 7.1–7.7, 7.9–7.11, 7.34);
- в сфере авторских и смежных прав (ст. 7.12);
- в сфере охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) (ст.ст. 7.13–7.16, 7.33);

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67315.

² Там же.

- в сфере охраны чужого имущества (ст.ст. 7.17, 7.27, 7.27.1, 7.35);
- в сфере зернопользования (ст. 7.18);
- в сфере энергопользования, водоснабжения и водоотведения (ст.ст. 7.19–7.20);
- в сфере жилищных отношений и коммунального обслуживания (ст.ст. 7.21–7.23, 7.23.1, 7.32.2);
- в сфере использования объектов нежилого фонда (ст. 7.24);
- в сфере геодезии и картографии (ст.ст. 7.25–7.26);
- в сфере патентного права (ст. 7.28);
- в сфере государственных заказов (ст.ст. 7.29–7.32.1, 7.32.3, 7.32.4).

Объективная сторона административных правонарушений выражается в форме действия или бездействия. Для большинства рассмотренных составов правонарушений характерна форма действия, например:

- уничтожение или повреждение определенных объектов материального мира (предметов административного правонарушения): скважин государственной опорной наблюдательной сети (ч. 2 ст. 7.2); объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения (ст. 7.7); объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения (ст. 7.14.1); чужого имущества (ст. 7.17);
- самовольное занятие и использование объектов собственности: самовольное занятие земельного участка, использование его без оформленных в установленном порядке документов (ст. 7.1); пользование недрами без лицензии (ч. 1 ст. 7.3); самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней (ст. 7.5); самовольное занятие водного объекта (ст. 7.6); самовольное занятие и использование лесных участков (ст. 7.9);

пользование объектами животного мира или водными биологическими ресурсами без разрешения (ст. 7.11); незаконное использование изобретения, полезной модели либо промышленного образца (ч. 2 ст. 7.12); самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа (ст. 7.19); самовольное подключение к централизованным системам водоснабжения и водоотведения (ст. 7.20); мелкое хищение чужого имущества (ст. 7.27); причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 7.27.1);

– проведение определенных работ с нарушением требований: проведение земельных, строительных и иных работ без разрешения (ст. 7.14); ведение археологических полевых работ без разрешения (ст. 7.15); самовольная перепланировка жилых помещений в многоквартирных домах (ч. 2 ст. 7.21); принятие уполномоченным должностным лицом решения о способе размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд с нарушением требований (ст. 7.29) и др. (ч. 1 ст. 7.31, ч. 1 ст. 7.32).

Вторую группу составов составляют те административные правонарушения, которые могут быть совершены как в форме действия, так и бездействия. К таким деяниям относятся нарушения различных требований и правил: требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (ст. 7.13); правил хранения, закупки или рационального использования зерна и продуктов его переработки, правил производства продуктов переработки зерна (ст. 7.18); правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений (ст. 7.22); нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.23); требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов (ст. 7.23.2); установленного порядка патентования объектов промышленной собственности в иностранных государствах (ст. 7.28); порядка размещения заказа

на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.30); сроков возврата денежных средств и т. д. (ст. 7.31.1); сроков заключения государственного или муниципального контракта (чч. 1, 2 ст. 7.32).

Характеризуя объективную сторону рассматриваемых административных правонарушений, следует отметить, что большинство составов являются формальными. Ряд составов являются материальными и предусматривают, помимо деяния, наступление последствий и наличие причинно-следственной связи между деянием и наступившими последствиями. Наступившие последствия могут выражаться в повреждении или уничтожении объекта археологического наследия (ч. 2 ст. 7.15), уничтожении или повреждении чужого имущества без причинения значительного ущерба (ст. 7.17), порче жилых домов, жилых помещений (ч. 1 ст. 7.21), утрате материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации (ст. 7.26), хищении чужого имущества (ст. 7.27), причинении имущественного ущерба (ст. 7.27.1).

Субъектами значительной части составов правонарушений являются как общие, так и специальные субъекты, а также юридические лица. Однако есть составы административных правонарушений, субъектами которых могут быть только граждане (иностранные граждане и лица без гражданства), например ст.ст. 7.17, 7.21, 7.27, 7.27.1. В свою очередь только должностные лица могут быть субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.16, ч. 1 ст. 7.24, а также ст.ст. 7.29, 7.29.1, 7.30 (за исключением ч. 1, по которой субъектами могут быть должностные и юридические лица), чч. 1 и 2 ст. 7.32.

Отдельную группу составов представляют те из них, субъектами по которым могут быть должностные и юридические лица (ст.ст. 7.22, 7.23, 7.23.1, 7.29.2, ч. 1 ст. 7.31, чч. 1 и 2 ст. 7.31.1, чч. 1, 2, 4, 4.1, 5, 6 ст. 7.32).

По составу, предусмотренному ст. 7.26 КоАП РФ, субъектами могут быть только граждане и должностные лица, а по ст. 7.28 – граждане и юридические лица.

Специальный субъект указан, например, в чч. 3–6 ст. 7.31.1 КоАП РФ – оператор электронной площадки по размещению заказа в электронной форме.

Субъективная сторона административного правонарушения выражается в вине, выступающей в форме умысла и неосторожности. К числу административных правонарушений, совершенных умышленно относятся следующие статьи: 7.1, 7.5, 7.10, ч. 1 ст. 7.12, ст.ст. 7.17, 7.19, 7.20, 7.27, 7.27.1.

К административному правонарушению, совершенному только по неосторожности относится небрежное хранение материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации, повлекшее утрату таких материалов и данных (ст. 7.26).

Отдельную группу составов представляют административные правонарушения, совершаемые как умышленно, так и по неосторожности (чч. 1–3 ст. 7.2, ст.ст. 7.3, 7.4, 7.6, 7.13, 7.18, 7.21–7.23, чч. 1–2 ст.ст. 7.24, ст.ст. 7.28–7.33).

Рассмотрим *ст. 7.17 «Уничтожение или повреждение чужого имущества»*, которая предусматривает административную ответственность за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества.

Объектом состава выступают общественные отношения по защите имущества. При этом ответственность наступает независимо от того, в чьей собственности находится имущество, что соответствует положениям Конституции Российской Федерации.

Объективная сторона состава выражается в форме действия, направленного на уничтожение или повреждение чужого имущества. Под уничтожением чужого имущества следует понимать приведение имущества в полную негодность, в результате чего оно утрачивает свою хозяйственно-экономическую

ценность и не может быть использовано в соответствии со своим назначением.

Под повреждением чужого имущества имеется в виду приведение его в такое состояние, при котором оно становится непригодным к использованию без исправления или ремонта.

Предметом рассматриваемого состава административного правонарушения выступает чужое имущество, т. е. имущество, не находящееся в пользовании, владении, в собственности лица.

Состав административного правонарушения является материальным и предусматривает наступление последствий в виде причинения незначительного ущерба. В случае причинения значительного ущерба ответственность предусмотрена ст. 167 УК РФ («Умышленные уничтожение или повреждение имущества»).

Значительный ущерб представляет собой оценочную категорию, определяемую законодательством с учетом имущественного положения потерпевшего гражданина. С 15 июля 2016 г. он не может составлять менее пяти тысяч рублей (ранее был установлен предел в размере двух тысяч пятисот рублей). В случае причинения ущерба юридическому лицу отнесение его к значительному в каждом конкретном случае должно оцениваться судом с учетом стоимости поврежденного или уничтоженного имущества, его хозяйственной и иной ценности, затрат на восстановление поврежденного имущества, последствий его выведения из использования (эксплуатации), экономического положения собственника или иного законного владельца этого имущества, а также иных имеющих существенное значение обстоятельств¹. Размер причиненного ущерба является важным

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 323-О «По жалобе гражданина Газаряна Сурена Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 167 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143776.

признаком, позволяющим разграничивать состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ, от состава преступления, предусмотренного ст. 167 УК РФ.

Важным признаком субъективной стороны рассматриваемого административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ, является вина в форме умысла. Уничтожение или повреждение чужого имущества по неосторожности не влечет административных санкций. В этом случае наступает гражданско-правовая ответственность по возмещению ущерба. А уничтожение или повреждение чужого имущества в крупном размере, совершенное по неосторожности, влечет уголовную ответственность по ст. 168 УК РФ.

Сам характер совершаемого деяния, а также необходимость установления умысла позволяют прийти к выводу, что субъектом по данному составу выступает физическое лицо.

Мелкое хищение является одним из наиболее распространенных противоправных посягательств против собственности. *Статья 7.27 «Мелкое хищение»* устанавливает административную ответственность за мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты. Под хищением понимаются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества. С субъективной стороны хищение характеризуется наличием прямого умысла и корыстной цели.

Большое значение для правильной квалификации мелкого хищения приобретает вопрос об определении предмета этого административного правонарушения и способа его совершения. Предметом мелкого хищения выступает чужое имущество, т. е. имущество, имеющее собственника и не принадлежащее лицу, посягающему на него. Это может быть не любое имущество, а только вещи и предметы вещного характера. Такое понимание

предмета является господствующим в правовой науке и судебной практике. Именно материальная выраженность предметов, вещей позволяет отграничить предмет мелкого хищения от иных объектов собственности. Исходя из смысла ст. 128 ГК РФ, к имуществу относятся вещи, включая деньги, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права.

Не могут быть предметом хищения объекты интеллектуальной собственности: информация, программные продукты, товарные знаки и другие результаты интеллектуальной деятельности. Ответственность за посягательства в отношении этих объектов, причинившие ущерб правообладателям, установлена другими статьями КоАП РФ, например ст. 7.12. К предметам хищения не могут быть отнесены объекты природы, к которым не приложен труд человека. Посягательства против них, причинившие материальный ущерб, образуют соответствующие составы административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 8.37–8.39. Некоторые предметы вещного характера в силу их свойств невозможно обособить, например тепловую, электрическую энергию. Не могут быть предметом мелкого хищения вещи, изъятые из гражданского оборота (наркотики, оружие, ядерные, радиоактивные, взрывчатые вещества и др.). Хищение этих предметов образует составы соответствующих преступлений против общественной безопасности (ст.ст. 221, 226, 229 УК РФ)¹.

Предметом мелкого хищения могут быть только вещи, имеющие экономическую стоимость, выраженную в цене. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от

¹ Прохорцев И. А. О предмете мелкого хищения // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 50–53.

уголовной ответственности"»¹ предусмотрены две стоимостные характеристики предмета. Часть 1 ст. 7.27 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за мелкое хищение чужого имущества, стоимость которого не превышает одну тысячу рублей. А ч. 2 этой же статьи предусматривает административную ответственность за мелкое хищение чужого имущества стоимостью более одной тысячи рублей, но не более двух тысяч пятисот рублей.

Стоимостная характеристика предмета мелкого хищения позволяет отграничить административное правонарушение от уголовного преступления, что неоднократно подчеркивалось в обзорах судебной практики².

Хищение чужого имущества признается административным правонарушением, если оно совершено такими способами как кража, мошенничество, присвоение или растрата. Если мелкое хищение совершается с использованием таких способов, как грабеж или разбой, деяние как административное правонарушение квалифицироваться не может, а должно быть квалифицировано по ст.ст. 161, 162 УК РФ.

«Как тайное хищение чужого имущества (кража) следует квалифицировать действия лица, совершившего незаконное изъятие имущества в отсутствие собственника или иного владельца этого имущества, или посторонних лиц либо хотя и в их присутствии, но незаметно для них. В тех случаях, когда указанные лица видели, что совершается хищение, однако виновный, исходя

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200705/.

² См., например: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2010 года» // Верховный Суд Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.vsr.fu/documents/practice/15087/>.

из окружающей обстановки, полагал, что действует тайно, содеянное также является тайным хищением чужого имущества.»¹

Мошенничество представляет собой хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием. Присвоение или растрата – это хищение чужого имущества, вверенного виновному.

Хищение признается административным правонарушением при отсутствии квалифицирующих признаков кражи, мошенничества (в том числе в отдельных сферах), присвоения или растраты, предусмотренных чч. 2, 3 и 4 ст. 158, чч. 2, 3 и 4 ст. 159, чч. 2, 3 и 4 ст. 159.1, чч. 2, 3 и 4 ст. 159.2, чч. 2, 3 и 4 ст. 159.3, чч. 2, 3 и 4 ст. 159.5, чч. 2, 3 и 4 ст. 159.6 и чч. 2 и 3 ст. 160 УК РФ.

Статьей 158.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за повторное совершение мелкого хищения чужого имущества по ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ, т. е. если стоимость похищенного составила более одной тысячи рублей, но не более двух тысяч пятисот рублей.

Мелкое хищение путем кражи образует состав административного правонарушения с момента тайного изъятия чужого имущества и возможности им распорядиться. Так, работник, задержанный на проходных предприятия при попытке выноса продукции этого предприятия. Поскольку в действиях работника присутствовал умысел на завладение продукцией предприятия и произошло его фактическое изъятие, содеянное образует состав правонарушения, предусмотренный ст. 7.27 КоАП РФ, несмотря на то, что данное лицо было задержано на проходных предприятия, а не за его пределами².

¹ П. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/1352873/>.

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 7 и 14 июня 2006 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» // Верховный Суд Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.vsrp.ru/documents/practice/15065/>.

Мелкое хищение в форме мошенничества будет считаться оконченным с момента получения имущества или права на имущество путем обмана или злоупотребления доверием, в форме присвоения – с момента отказа возвратить собственнику вверенное имущество, в форме растраты – с момента потребления вверенного имущества, его отчуждения, когда чужое имущество у виновного отсутствует¹.

В результате декриминализации отдельных деяний Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в КоАП РФ была внесена ст. 7.27.1 «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием». При этом ч. 1 ст. 165 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за причинение имущественного ущерба собственнику или иному владельцу имущества путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения, совершенное в крупном размере, который согласно ч. 4 ст. 158 УК РФ составляет сумму, превышающую двести пятьдесят тысяч рублей.

Таким образом, деяние может быть квалифицировано по ст. 7.27.1 КоАП РФ, если причиненный имущественный ущерб составил сумму до двухсот пятидесяти тысяч рублей. Кроме того, деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо организованной группой, причинившее особо крупный ущерб, также признается уголовным преступлением (ч. 2 ст. 165 УК РФ).

Решая вопрос о квалификации деяния необходимо учитывать, что мошенничество (ст. 7.27) следует отличать от причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 7.27.1). При мошенничестве виновный завла-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/57519540>.

девает имуществом, которое находилось в собственности потерпевшего, поэтому последний несет реальный прямой материальный ущерб. При причинении ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, во-первых, отсутствуют в своей совокупности или отдельно такие обязательные признаки мошенничества, как противоправное, совершенное с корыстной целью, безвозмездное окончательное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или пользу других лиц. Во-вторых, потерпевший недополучает в результате данного преступного деяния какое-либо имущество, в результате чего ущерб представляет собой упущенную выгоду (неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено путем обмана или злоупотребления доверием). Деяние квалифицируется как причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, например, в следующих случаях:

- неправомерное пользование сетью Интернет путем взлома паролей и логинов;
- провоз проводником железнодорожного вагона за вознаграждение безбилетного пассажира;
- «бесплатный» ужин в ресторане, когда человек, покушав, уходит, не расплатившись;
- предоставление лицом поддельных документов, освобождающих от уплаты установленных законодательством платежей или от платы за коммунальные услуги;
- эксплуатация в личных целях вверенного лицу транспорта, например экскаватора, трактора, на так называемых «левых» заработках¹.

¹ Карпова Н. А. Хищение чужого имущества: вопросы квалификации и проблемы дифференциации уголовной ответственности. М. : Юриспруденция. 2011. С. 6–21.

§ 2. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, являются предметом регулирования Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹.

Согласно ст. 1 ФЗ № 7 окружающая среда представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

«Охрана окружающей среды – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природ-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_34823/. Далее – ФЗ № 7.

ных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.» (ст. 1 ФЗ № 7)

Под использованием природных ресурсов следует понимать эксплуатацию природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

«Загрязнение окружающей среды – это поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду.» (ст. 1 ФЗ № 7)

Согласно ст. 4 ФЗ № 7 объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются:

- компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле);

- природные объекты (естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства);

- природные комплексы (территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях).

Глава 8 КоАП РФ объединяет составы административных правонарушений, родовым объектом которых являются общественные отношения в области охраны окружающей среды и

природопользования. Составы правонарушений многочисленны, что требует их классификации определенным образом:

1. *Административные правонарушения, связанные с нарушением в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности*, требования к которой содержатся в гл. 7 ФЗ № 7. Например, ст. 8.1 «Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов, ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами», ст. 8.3 «Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами».

2. *Административные правонарушения, связанные с нарушением экологического правопорядка, законности и экологической безопасности*. Это составы, предусмотренные ст. 8.4 «Нарушение законодательства об экологической экспертизе», ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации», ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», ст. 8.40 «Нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды и активных воздействий на метеорологические и другие геофизические процессы», ст. 8.41 «Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду», ст. 8.47 «Осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности без комплексного экологического разрешения».

3. *Административные правонарушения в сфере землепользования*. Основным нормативным правовым актом в сфере землепользования является Земельный кодекс Российской Федерации¹.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/.

К данной группе административных правонарушений относятся составы, содержащиеся в ст. 8.6 «Порча земель», ст. 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», ст. 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению».

4. *Административные правонарушения в сфере недропользования.* Недр являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие в связи геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹. К административным правонарушениям данной группы относятся составы, содержащиеся в ст. 8.9 «Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов», ст. 8.10 «Нарушение требований по рациональному использованию недр», ст. 8.11 «Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр».

5. *Административные правонарушения в сфере использования и охраны водных объектов,* под которыми следует понимать природные и искусственные водоемы, водотоки либо иные объекты, постоянное или временное сосредоточение вод в которых имеет характерные формы и признаки водного режима. Основным нормативным правовым актом в данной сфере является

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/.

Водный кодекс Российской Федерации¹. К административным правонарушениям данной группы относятся составы, указанные в ст. 8.12 «Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах», ст. 8.12.1 «Несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе», ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов», ст. 8.14 «Нарушение правил водопользования», ст. 8.15 «Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств».

6. *Административные правонарушения, связанные с обеспечением прав Российской Федерации и безопасности при проведении различных работ на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации.* Согласно ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» «исключительная экономическая зона Российской Федерации – морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным российским законодательством, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права»².

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка³.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/.

² «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/179872/>.

³ Ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/10108686/>.

Внутренние морские воды Российской Федерации – воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации. Внутренние морские воды являются составной частью территории Российской Федерации.

Территориальное море Российской Федерации – примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий.

Внешняя граница территориального моря является Государственной границей Российской Федерации. Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря. На территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море¹.

В эту группу административных правонарушений можно включить составы, содержащиеся в ч. 2 ст. 8.16 «Невыполнение правил ведения судовых документов», ст. 8.17 «Нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море требований или условий лицензии», ст. 8.18 «Нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации», ст. 8.19 «Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном

¹ Ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12112602/>.

шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации», ст. 8.20 «Незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации».

7. *Административные правонарушения в сфере охраны атмосферного воздуха.* Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, растений и животных. Основным нормативным правовым актом, регулирующим данную группу общественных отношений, является Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹, который определяет атмосферный воздух как жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Под охраной атмосферного воздуха следует понимать систему мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в целях улучшения качества атмосферного воздуха и предотвращения его вредного воздействия на здоровье и окружающую среду.

В данную группу входят составы, предусмотренные ст. 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха», ст. 8.22 «Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума», ст. 8.23 «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума».

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971/.

8. *Административные правонарушения в сфере лесопользования.* Основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере лесопользования, является Лесной кодекс Российской Федерации¹, который закрепляет общие основы использования лесов, их охраны и защиты, порядок предоставления лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, основы управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, порядок осуществления государственного лесного контроля и надзора. В данную группу включены составы, предусмотренные ст. 8.24 «Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования», ст. 8.25 «Нарушение правил использования лесов», ст. 8.26 «Самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов», ст. 8.27 «Нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства», ст. 8.28 «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан», ст. 8.28.1 «Нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней», ст. 8.30 «Уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ», ст. 8.31 «Нарушение правил санитарной безопасности в лесах», ст. 8.32 «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах».

9. *Административные правонарушения в сфере использования и охраны животного мира и водных биологических ресурсов.* Согласно ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» «животный мир – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/.

свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны»¹. Правовую основу деятельности в сфере использования и охраны животного мира и водных биологических ресурсов составляют выше-названный Федеральный закон, а также Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»², который регламентирует вопросы, связанные с правом на водные биоресурсы, разрешением на добычу (вылов) водных биоресурсов, сохранением водных биоресурсов и среды их обитания. Данную группу административных правонарушений составляют составы, закрепленные в ст. 8.29 «Уничтожение мест обитания животных», ст. 8.33 «Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов», ст. 8.34 «Нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций», ст. 8.35 «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений», ст. 8.36 «Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов», ст. 8.37 «Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира», ст. 8.38 «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов».

Объективная сторона большинства составов административных правонарушений, включенных в гл. 8 КоАП РФ, выражается как в форме действия, так и бездействия, которые заключаются в нарушении различного рода правил, требований, стандартов: требований по рациональному использованию недр

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50799/.

(ст. 8.10), правил водопользования (ст. 8.14), охраны атмосферного воздуха (чч. 2, 3 ст. 8.21), использования лесов (чч. 1–3 ст. 8.25) и т. д. Так, объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 КоАП РФ, выражается в действии или бездействии, состоящем в несоблюдении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами. Действия при этом могут состоять в выполнении приемов, процедур, иных поведенческих актов, находящихся в противоречии с установленными требованиями либо не предусмотренных ими. Бездействием является невыполнение лицом обязанностей, возложенных на него соответствующими требованиями (правилами)¹.

Часть рассматриваемых составов выражается только в бездействии, например, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ч. 4 ст. 8.8); невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохраных зон и прибрежных защитных полос в состояние, пригодное для использования (ч. 2 ст. 8.13); невыполнение правил ведения судовых документов (ст. 8.16); невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41).

Отдельную группу составов представляют административные правонарушения, объективная сторона которых выражается только в форме противоправного действия. Например, самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы (ст. 8.6); незаконная добыча песка, гравия и иных общераспространенных полезных ископаемых, торфа и т. д. (ч. 3 ст. 8.13); выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М. : Проспект, 2011. 1291 с.

него без специального разрешения (ч. 1 ст. 8.21); выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением содержания загрязняющих веществ (ст. 8.22); эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ (ст. 8.23); сенокосшение и выпас сельскохозяйственных животных на землях, на которых расположены леса (ч. 1 ст. 8.26); самовольная заготовка и сбор, а также уничтожение мха, лесной подстилки и других недревесных ресурсов (ч. 2 ст. 8.26); размещение ульев и пчеловодческих пасек, а также заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов и сбор лекарственных растений на землях, на которых расположены леса (ч. 3 ст. 8.26); незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан (ст. 8.28); уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29); уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ (ст. 8.30).

В качестве субъекта по административным правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования могут выступать как общие, так и специальные субъекты, а также юридические лица. Например, специальным субъектом является лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Только гражданин может выступать субъектом административных правонарушений, указанных в ст.ст. 8.23, 8.29.

Только должностное лицо является субъектом административных правонарушений, закрепленных ч. 3 ст. 8.4, ст.ст. 8.22, 8.24.

Большинство рассматриваемых административных правонарушений, предусмотренных гл. 8 КоАП РФ, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности (ст.ст. 8.1–8.3, ч. 1 ст. 8.4, ст.ст. 8.5–8.11, ч. 2 ст. 8.12, ст.ст. 8.14, 8.15, 8.21–8.23, 8.26, 8.28–8.32, 8.35–8.42).

Только с умышленной формой вины могут быть совершены правонарушения, предусмотренные ст. 8.5 КоАП РФ.

Статья 8.6 «Порча земель» устанавливает административную ответственность соответственно за порчу земель. Согласно ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел вправе составлять протокол об административных правонарушениях по ст. 8.6 в части административных правонарушений, относящихся к транспортировке самовольно снятой почвы.

Объектом состава рассматриваемого административного правонарушения являются общественные отношения по охране и защите земель всех категорий. В Российской Федерации земли используются в соответствии с их целевым назначением. «Лица, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), обязаны обеспечить их рекультивацию. Рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.»¹

Часть 1 ст. 8.6 КоАП РФ устанавливает ответственность за самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, что означает его отделение от поверхности земли без разрешения. Самовольное перемещение плодородного слоя почвы – это осуществленное без надлежащего разрешения изменение пространственного расположения плодородного слоя почвы. Часть 4 ст. 13 ЗК РФ устанавливает, что при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. Плодородный слой почвы имеет особое значение

¹ Ч. 5 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/.

для земель сельскохозяйственного назначения. Под плодородием земель сельскохозяйственного назначения следует понимать способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений¹.

Объективная сторона выражена в форме действий по вывозу, выносу за пределы участка, переносу для использования на другом земельном участке в целях облегчения доступа к запасам полезных (в том числе общераспространенных) ископаемых, в ходе строительства – для освобождения площадок и т. п. плодородного слоя почвы. Цели действий и способы (вручную, транспортом и т. п.) для квалификации деяния значения не имеют – важно установить факт перемещения и отсутствие разрешения на него.

Часть 2 рассматриваемой статьи содержит два материальных состава и предусматривает ответственность за уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Уничтожение плодородного слоя почвы может выражаться в таких действиях, как насыпка поверх него другого грунта, залив бетоном, асфальтом, приведение в негодность при заготовке и трелевке древесины, снос плодородного слоя при строительстве², смыв поверхностного слоя почвы с рисовых чеков и т. п.

Порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здо-

¹ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. 1291 с.

рования людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления может выражаться в таких действиях, как привнесение в землю не характерных для нее физических, химических, биологических веществ, соединений, организмов¹, а также в несанкционированном размещении твердых бытовых отходов (ТБО)².

Так как содержащиеся в ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ составы являются материальными, при производстве по делу о совершении административного правонарушения подлежит доказыванию как факт наступления вредных последствий, выраженных в уничтожении или порче плодородного слоя почвы, так и факт совершения лицом, привлекаемым к ответственности, неправомерных действий или бездействия вследствие несоблюдения правил обращения с опасными веществами или отходами. Кроме того, подлежит доказыванию причинная связь между действиями и (бездействием) и наступлением вредных последствий³. Данные обстоятельства должны найти свое отражение в актах проверки, протоколах об административных правонарушениях. В рамках производства по делу об административном правонарушении должно быть установлено, в чем конкретно выразилось уничтожение плодородного слоя почвы. Для этого следует провести экспертизу земли, взятие проб и образцов, иные исследования, доказывающие уничтожение плодородного слоя почвы.

Административные правонарушения, предусмотренные ст. 8.6 КоАП РФ, следует отграничивать от преступлений, закрепленных ст. 254 УК РФ «Порча земли». Часть 1 ст. 254 УК РФ уста-

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. 1291 с.

² Письмо Росприроднадзора от 14 ноября 2011 г. № ВК-03-03-36/14757 «О проведении рейдовых мероприятий в целях выявления мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов».

³ Постановление ФАС Московского округа от 18 октября 2010 г. № КА-А40/12259-10 по делу № А40-14660/10-10-2-44.

навливает уголовную ответственность за отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Отграничение при квалификации административного правонарушения от преступления осуществляется по наступившим последствиям в материальных составах. При этом состав преступления предусматривает наступление таких последствий, как причинение вреда здоровью человека (выражается в расстройстве здоровья, временной или постоянной утрате трудоспособности, причинении тяжкого, средней тяжести или легкого вреда одному или нескольким лицам) или окружающей среде.

Существенный экологический вред характеризуется возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула, массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при котором уровень смертности превышает среднестатистический в три и более раза; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений; уровнем деградации земель и т. п.¹

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12113757/>.

Изучая вопросы квалификации отдельных видов правонарушений гл. 8 КоАП РФ, необходимо остановиться на ст.ст. 8.22, 8.23, которые рассматриваются органами внутренних дел (ст. 23.3).

Статьей 8.22 «Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума» устанавливается административная ответственность за допуск к полету воздушного судна, выпуск в плавание морского судна, судна внутреннего водного плавания или маломерного судна либо выпуск в рейс автомобиля или другого механического транспортного средства, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах либо уровень шума, производимого ими при работе, превышает нормативы, установленные государственными стандартами Российской Федерации.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹ производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов, запрещается. Транспортные и иные передвижные средства, выбросы которых оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам.

Проверки автотранспортных средств осуществляются Министерством внутренних дел Российской Федерации во время их государственного технического осмотра².

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971/.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2002 г. № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» // «Гарант». URL: <https://base.garant.ru>.

Требования к выбросам вредных (загрязняющих) веществ автомобильной техникой, оборудованной двигателями внутреннего сгорания, установлены Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877¹.

Объективную сторону данного правонарушения представляет сам выпуск в эксплуатацию указанных механических транспортных средств (автомобилей, самолетов, вертолетов, различных судов и т. п.), у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах, а также уровень шума при их работе превышают установленные нормативы, что можно определить специальными приборами.

Под выпуском транспортных средств понимается не только выход (выезд) их в рейс, выпуск в эксплуатацию, но и выпуск производителями либо ремонтниками с конвейера предприятия или при закупке их за границей.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть в форме умысла и неосторожности. Чаще всего подобные правонарушения совершаются по небрежности, когда транспортные и другие передвижные средства эксплуатируются длительное время без проверки на загазованность, задымленность, шум.

Субъектами административного правонарушения могут быть должностные лица государственных, муниципальных и частных предприятий, учреждений и организаций, в служебные обязанности которых входит выпуск в эксплуатацию транспортных средств.

Статьей 8.23 «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания...» устанавливается административная ответственность за эксплуатацию гражданами воздушных или морских судов, судов внутреннего

¹ Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности колесных транспортных средств"» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12113757/>.

водного плавания или маломерных судов либо автомобилей, мотоциклов или других механических транспортных средств, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах либо уровень шума, производимого ими при работе, превышает нормативы, установленные государственными стандартами Российской Федерации.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.23 КоАП РФ, являются общественные отношения, связанные с соблюдением экологических требований к охране атмосферного воздуха при эксплуатации транспортных средств всех видов и тем самым с обеспечением прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Данный состав является формальным. Объективной стороной данного правонарушения является эксплуатация указанных механических транспортных средств в соответствии с целевым назначением, но с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, а также уровня производимого шума. Правонарушение следует считать совершенным не только тогда, когда транспортное средство в процессе движения выбрасывает загрязняющие вещества или создает шум с превышением установленных нормативов, но и в случае выброса загрязняющих веществ, создания шума с превышением установленных нормативов на холостом (без движения) ходу двигателя.

Субъектами данного правонарушения могут быть как граждане Российской Федерации, достигшие шестнадцатилетнего возраста, так и иностранные граждане, и лица без гражданства, подпадающие под российскую юрисдикцию. Ответственность для граждан по этой статье наступает в том случае, когда они являются собственниками транспортных средств (установок) или их пользователями. Если же правоприменитель имеет дело с водителем, работающим по найму в государственных, общественных или частных организациях, то этот водитель отвечает по ст. 8.22 только в том случае, когда на него возложена ответственность за техническое состояние транспортного средства

(т. е. в его функциональные обязанности входит регулирование двигателя в целях соблюдения установленных нормативов выброса загрязняющих веществ, уровня шума и т. п.). В противном случае наступает ответственность по данной статье соответствующих должностных либо приравненных к ним лиц¹.

Исследование правоприменительной практики органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности, охраны окружающей среды и природопользования среди наиболее острых проблем указывает на ошибки в квалификации противоправных деяний, нарушения процессуального порядка и сроков производства по делам данной категории. Это обусловлено рядом факторов научно-теоретического и практического характера: трудностями квалификации противоправных деяний вследствие сложных составных объектов противоправных посягательств и ошибок размещения составов административных правонарушений по главам Особенной части КоАП РФ, дублирования предметов ведения и полномочий субъектов административной юрисдикции в данной области и возложением на органы внутренних дел (полицию) не свойственных им функций, ограниченностью процессуальных средств доказывания, предоставленных субъектам административной юрисдикции и т. д.

Вопросы для самоконтроля

1. Виды административных правонарушений, посягающих на собственность.
2. Характеристика объективной стороны административных правонарушений, посягающих на собственность.
3. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений, посягающих на собственность.

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. 1291 с.

4. Виды административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

5. Характеристика объективной стороны административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

6. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

ГЛАВА 3. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ, В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ, СВЯЗИ И ИНФОРМАЦИИ

Любой вид транспорта представляет собой сложный производственный механизм. Безаварийная работа железных дорог, гражданской авиации, морского, внутреннего водного и иных видов транспорта обеспечивается совокупностью технических, эксплуатационных и правовых средств. Наибольший удельный вес в правовом регулировании безопасности транспорта принадлежит нормам административного права. Ими регулируется деятельность государственных органов по организации движения и эксплуатации транспорта, контролю и надзору за ним, по применению профилактических мер, а также по привлечению виновных к ответственности за нарушение правил, регламентирующих безопасную работу транспорта. Ежедневно практически каждый человек пользуется теми или иными видами транспорта, поэтому вопрос о регулировании общественных отношений в транспортной сфере является актуальным для любого человека. Поскольку безопасность имеет несомненный приоритет над всеми остальными критериями транспортных средств, законодатель считает необходимым урегулировать как можно большее количество всевозможных правовых ситуаций, возникающих в процессе осуществления транспортной деятельности.

Не менее важную общественную значимость имеют и вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Огромными масштабами определяется ущерб от дорожно-транспортных происшествий (ДТП), множество людей гибнут и получают увечья (в мире каждый год в результате ДТП погибают и получают ранения более 10 миллионов человек), что требует эффективного правового регулирования общественных отношений в этой сфере.

Аварийность на автомобильном транспорте – одна из острейших социально-экономических проблем, стоящих перед большинством стран. Анализ многолетних данных и динамики основных показателей аварийности свидетельствует о том, что уровень дорожно-транспортного травматизма в России остается крайне высоким и имеет тенденцию к росту. Транспортные средства в России, как источник гибели людей в ДТП, в 4–5 раз опаснее, чем в других экономически развитых странах с высоким уровнем автомобилизации и высокой интенсивностью движения. Как правило, основной причиной ДТП является нарушение Правил дорожного движения водителями транспортных средств.

Кроме рассмотрения административных правонарушений на транспорте и в области дорожного движения, в данной главе рассматриваются и правонарушения в области связи и информации.

Сегодня наша страна и мировое сообщество в целом переживают очередную информационную революцию, обусловленную формированием трансграничных глобальных информационно-телекоммуникационных сетей, охватывающих все страны и континенты. Наиболее яркий пример такого явления – интернет. Суть этой революции заключается в интеграции, в едином информационном пространстве программно-технических средств, средств связи и телекоммуникаций, информационных ресурсов как единой информационной инфраструктуры, в которой активно взаимодействуют юридические и физические лица, органы государственной власти и местного самоуправления. Конечно же, эта сфера требует эффективного и подробного правового регулирования, основанного на принципах неукоснительного соблюдения законодательства в рассматриваемом направлении.

§ 1. Административные правонарушения, совершаемые на транспорте

Административные правонарушения, совершаемые на транспорте, предусмотрены гл. 11 КоАП РФ.

Объектом административных правонарушений, совершаемых на транспорте, выступают общественные отношения по обеспечению правил безопасности движения на железнодорожном, водном транспорте; безопасности полетов на воздушном транспорте; эксплуатации, охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений; а также отношения в сфере международных автомобильных перевозок. Соответствующие правила установлены, например, постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации»¹, от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения»² и др.

Объективная сторона – это деяние, которое выражается как в действии, так и в бездействии. Бездействие характерно для таких составов, как неисполнение землепользователями участков, прилегающих к полосам отвода автомобильных дорог, в пределах населенных пунктов на дорогах федерального значения обязанностей по устройству, ремонту или регулярной очистке пешеходных дорожек (ст. 11.22); уклонение судоводителя или иного лица, управляющего судном, от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 2 ст. 11.9); невыполнение правил размещения ночных и дневных маркировочных знаков

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98957/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2709/.

или устройств на зданиях и сооружениях (ч. 2 ст. 11.3); невыполнение лицами, находящимися на воздушном судне, судне морского или внутреннего морского транспорта, законных распоряжений командира (капитана) судна (ч. 5 ст. 11.17).

Деяния в форме активных действий представлены в большинстве составов административных правонарушений, совершаемых в сфере транспорта: нарушение правил плавания (ст. 11.7); нарушение правил погрузки и разгрузки судов (ст. 11.11); управление транспортным средством без отличительного знака государства регистрации транспортного средства на нем (ст. 11.27) и т. д.

Составы административных правонарушений на транспорте характеризуются тем, что многие из них являются материальными, т. е. связаны с причинением вреда, повреждением имущества: повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации (ч. 1 ст. 11.1) или аэродромного оборудования, аэродромных знаков, воздушных судов и их оборудования (ч. 3 ст. 11.3); уничтожение или повреждение сооружений и устройств связи и сигнализации на судах морского транспорта, внутреннего водного транспорта, плавучих и береговых средств навигационного оборудования или технических средств и знаков судходной и навигационной обстановки, средств связи и сигнализации, а равно повреждение портовых и гидротехнических сооружений (ч. 2 ст. 11.6); повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, если причиненный имущественный ущерб не превышает один минимальный размер оплаты труда, а равно повреждение грузовых вагонов, плавучих и других транспортных средств, контейнеров или иного оборудования, предназначенных для перевозки и хранения грузов на транспорте (ч. 1 ст. 11.15); повреждение ограждений на пассажирских платформах, нанесение ущерба помещениям железнодорожных станций и вокзалов либо повреждение ограждений грузовых дворов (терминалов) железнодорожных станций, грузовых автомобильных станций, контейнерных

пунктов (площадок), портов (пристаней, посадочных площадок), шлюзов и складов, используемых для выполнения операций по перевозке грузов (ч. 2 ст. 11.15).

Объективную сторону административных правонарушений характеризует ряд квалифицирующих признаков: место, средства и способ совершения деяния.

Местом совершения административных правонарушений на транспорте могут быть железнодорожный путь (ст. 11.1); аэропорт, аэродром (ст. 11.3); мосты, плотины (ст. 11.6); порт (ст. 11.7); вагоны, тамбуры пригородного поезда, если речь идет о курении, в том числе не предназначенные для курения места в поезде местного или дальнего сообщения либо на судне морского или внутреннего водного транспорта (ч. 3 ст. 11.17); автобус междугородного сообщения, если речь идет о провозе багажа без оплаты (ч. 2 ст. 11.19); а также воздушный, морской, внутренний водный или железнодорожный транспорт (ст. 11.19).

Средствами совершения транспортных нарушений являются те орудия и предметы, с помощью и посредством которых совершаются противоправные деяния. Ими могут быть, например: вещества и предметы, запрещенные к перевозке (ч. 3 ст. 11.19); домашние животные и птицы, если речь идет о провозе их без оплаты (ч. 4 ст. 11.19); средства радиосвязи, когда ими пользуются с борта воздушного судна (ч. 4 ст. 11.17), и т. д.

Способ совершения правонарушения позволяет определить, как, каким образом совершается противоправное деяние. На транспорте он имеет значение для квалификации деяния, например по ст. 11.21 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение правил охраны полосы отвода автомобильной дороги путем распашки земли, покоса травы, выпаса скота, вываливания мусора, снега, установки дорожных знаков, наружной рекламы без согласования с дорожными органами и т. д.

Способ – это также условия, при наличии которых деяние считается противоправным. В качестве таких условий могут выступать требования по соблюдению установленного порядка регистрации, согласования с соответствующими органами либо обязательность получения разрешения (лицензии) или наличия каких-либо документов: нарушение порядка установки и устройства запаней и лесных гаваней без согласования в установленном порядке с администрацией районов водных путей и гидросооружений, а равно проведение без надлежащего разрешения водолазных работ в портовых водах (ч. 1 ст. 11.6); размещение в районе аэродрома знаков и устройств либо применение пиротехнических изделий без разрешения администрации аэропорта, аэродрома (ч. 1 ст. 11.3); установка без надлежащего разрешения (согласования) знаков, сооружений, источников звуковых и световых сигналов, создающих помехи в опознании навигационных знаков и сигналов на судах морского, внутреннего водного транспорта (ч. 2 ст. 11.6); управление судном, переоборудованным без соответствующего разрешения (ч. 1 ст. 11.8); эксплуатация баз (сооружений) для стоянок маломерных судов без разрешения органов государственной инспекции по маломерным судам, а равно содержание на указанных базах не зарегистрированных в установленном порядке маломерных судов (ст. 11.12); осуществление водителями транспортных средств международных автомобильных перевозок крупногабаритных или опасных грузов без специальных разрешений (ст.ст. 11.26, 11.28); осуществление водителями транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, международных автомобильных перевозок без разрешений, если такие разрешения обязательны (ст. 11.29); управление транспортным средством без отличительного на нем знака государства регистрации транспортного средства при осуществлении международной автомобильной перевозки, а равно без соответствующего транспортного документа на перевозимый груз или в

установленных случаях без списков пассажиров автобуса, осуществляющего нерегулярную перевозку (ст. 11.27).

Иные факультативные признаки объективной стороны (время, орудия совершения) для квалификации административных транспортных нарушений значения не имеют, поскольку в качестве самостоятельных признаков данных составов в гл. 11 КоАП РФ они не предусмотрены.

Субъектами административных правонарушений, совершаемых на транспорте, могут быть следующие категории лиц:

1. Должностные лица. За совершение административных правонарушений, предусмотренных гл. 11 КоАП РФ, могут быть привлечены к ответственности только те должностные лица, которые совершили противоправные деяния в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей в сфере транспорта (ст. 2.4).

Обзор составов административных правонарушений в сфере транспорта позволяет определить примерный перечень должностных лиц, являющихся субъектами ответственности за их совершение, в зависимости от специфики полномочий: должностные лица, ответственные за соблюдение установленных габаритов при погрузке и выгрузке грузов (ч. 2 ст. 11.1), за эксплуатацию маломерного судна (ст. 11.13), в том числе баз (сооружений) для стоянок маломерных судов (ст. 11.12); руководитель организации и иное должностное лицо, ответственное за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, выполнение требований законодательства, предусматривающих включение в систему транспортного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов (ст. 11.24); ответственные за соблюдение правил содержания и режима эксплуатации навигационного оборудования на мостах, плотинах и других гидротехнических сооружениях (ч. 3 ст. 11.6) и т. д.

2. Юридические лица. По общему правилу ст. 2.10 КоАП РФ подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями второго раздела КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В рассматриваемой главе юридические лица могут быть привлечены к ответственности за совершение следующих деяний: нарушение правил использования воздушного пространства (ст. 11.4); пуск в эксплуатацию магистральных трубопроводов с техническими неисправностями (ст. 11.20); нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений (ст. 11.22).

3. Граждане. В соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

За совершение транспортных нарушений граждане могут быть привлечены к ответственности за следующие правонарушения: безбилетный проезд (ст. 11.18); нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст. 11.14); нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте (например, курение, выбрасывание мусора за борт (ст. 11.17) и др.

Субъективная сторона административных правонарушений на транспорте характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

§ 2. Административные правонарушения в области дорожного движения

Административные правонарушения, совершаемые в области дорожного движения, выделены в гл. 12 КоАП РФ.

Под дорожным правонарушением следует понимать создающее угрозу здоровью и безопасности граждан, сохранности транспортных средств, дорог и дорожных сооружений, безопасности дорожного движения и установленному порядку управления им общественно вредное, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Объектом данных нарушений выступают отношения, возникающие в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Правовой основой регулирования общественных отношений в этой сфере являются Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹, а также постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения»² и др.

Объективная сторона административных правонарушений, совершаемых в области дорожного движения, может быть в виде действия или бездействия.

Действие характерно для таких составов, как управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке (ст. 12.1), либо с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков (ст. 12.2), либо при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуа-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8585/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2709/.

тация транспортных средств запрещена (ст. 12.5), а также нарушение правил остановки, стоянки транспортных средств (ст. 12.19), перевозки грузов (ст. 12.21), людей (ст. 12.23) и т. д.

Примерами административных правонарушений, совершаемых путем бездействия, могут быть: невыполнение требования Правил дорожного движения подать сигнал перед началом движения, перестроением, поворотом, разворотом или остановкой (ч. 1 ст. 12.14); несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (ст. 12.16); непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17), пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст. 12.18); невыполнение требования сотрудника полиции о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства (ст. 12.25), о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26); невыполнение водителем обязанностей, предусмотренных Правилами дорожного движения, в связи с ДТП (ч. 1 ст. 12.27); неисполнение владельцем транспортного средства установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности (ч. 2 ст. 12.37).

При квалификации необходимо учитывать, что многие составы нарушений в области дорожного движения сконструированы как формальные, однако некоторые из них предусматривают наступление неблагоприятных последствий.

Материальными составами выступают следующие нарушения: нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24); нарушение Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного

средства), повлекшее создание помех в движении транспортных средств (ч. 1 ст. 12.30) или повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ч. 2 ст. 12.30). Если причинен тяжкий вред здоровью, в том числе повлекший по неосторожности смерть двух и более лиц, то деяние подлежит квалификации в соответствии со ст.ст. 264, 268 УК РФ.

Дополнительные признаки объективной стороны (способ, время, место) также имеют значение для квалификации нарушений в области дорожного движения.

Способ совершения административного правонарушения на транспорте имеет важное значение для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств регулирования дорожного движения, а равно умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия).

Средствами совершения нарушений в сфере дорожного движения могут быть: заведомо подложные или нечитаемые государственные регистрационные знаки транспортного средства (ст.ст. 12.2, 12.3); световые приборы, световозвращающие приспособления красного цвета (ч. 1 ст. 12.4); звуковые сигналы аварийной сигнализации, знаки аварийной остановки (ст. 12.20) и т. д.

Время совершения правонарушения на транспорте как квалифицирующий признак деяний четко не обозначено, так как они могут совершаться во время движения, остановки, стоянки транспортных средств и т. д.

Место как квалифицирующий признак составов нарушений, совершаемых в сфере дорожного движения, указывает на места движения транспортных средств: тротуар (ч. 3 ст. 12.19), тоннель (ч. 4 ст. 12.19), место совершения ДТП (ч. 2 ст. 12.27), жилые зоны (ст. 12.28), железнодорожный переезд (ст. 12.10);

велосипедные и пешеходные дорожки, обочины и тротуары (ч. 1 ст. 12.15); проезжая часть дороги, предназначенная для встречного движения (ч. 2 ст. 12.15); места, отведенные для остановки и стоянки транспортных средств инвалидов (ч. 2 ст. 12.19) или места, в которых запрещены маневры движения задним ходом (ч. 2 ст. 12.14); автомагистрали вне специальных площадок для стоянки (ч. 1 ст. 12.11).

Иные факультативные признаки объективной стороны для квалификации административных нарушений в области дорожного движения значения не имеют, так как в качестве самостоятельных признаков данных составов в гл. 12 КоАП РФ они не предусмотрены.

Субъектами нарушений в сфере дорожного движения могут быть как граждане, так и должностные и юридические лица.

Среди граждан в качестве субъекта ответственности могут выступать пешеходы, пассажиры транспортного средства (ч. 1 ст. 12.29); лица, передавшие управление транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 2 ст. 12.8); лица, управляющие мопедом, велосипедом, возчики или другие лица, непосредственно участвующие в процессе дорожного движения (ч. 2 ст. 12.29); водители транспортных средств, лишенные либо не имеющие права управления транспортным средством (чч. 1, 2 ст. 12.7), либо находящиеся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8).

В качестве должностных лиц к административной ответственности привлекаются:

1. Лица, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств. Они могут быть подвергнуты наказанию за установку на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков; выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке, не прошедшего государственного технического осмотра, с заведомо подложными государственными

регистрационными знаками, имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, с установленными без соответствующего разрешения устройствами для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб (ст. 12.31); допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством (ст. 12.32).

2. Лица, ответственные за перевозку. Они наказываются за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст. 12.21.1), опасных грузов (ст. 12.21.2).

3. Лица, ответственные за состояние дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений. Они могут быть подвергнуты наказанию за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.34).

4. Иные должностные лица могут быть наказаны за повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.33), незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию (ст. 12.35).

Субъективная сторона деяний, совершаемых в сфере дорожного движения, может быть представлена в форме умысла и неосторожности.

Важно подчеркнуть, что составы рассматриваемых административных правонарушений не содержат в качестве квалифицирующих признаков указания на ту или иную форму вины и не вызывают необходимость ее доказывания при квалификации.

§ 3. Административные правонарушения в области связи и информации

Связь представляет собой взаимосвязанный производственно-хозяйственный комплекс, предназначенный для удовлетворения нужд граждан, органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, обороны, безопасности, охраны правопорядка в услугах электрической и почтовой связи.

Электрическая связь включает сети и средства, обеспечивающие телефонную, телеграфную факсимильную связь, в том числе между компьютерами, а также телевизионную связь, звуковое и иные виды радио- и проводного вещания по проводной, радио-, оптической и другим электромагнитным системам. Все сети и средства электросвязи объединены во взаимосвязанную сеть связи Российской Федерации.

По назначению электрические сети связи подразделяются на сети связи общего пользования и ведомственные сети связи. Для нужд управления, обороны, безопасности, охраны правопорядка организуются специальные виды связи.

Почтовая связь представляет собой единую технологическую сеть учреждений и транспортных средств, обеспечивающих прием, обработку, перевозку и доставку почтовых отправок, переводов денежных средств, а также организующих на договорной основе экспедирование, доставку и распространение периодической печати, доставку пенсий, пособий и других выплат целевого назначения.

Силы и средства связи находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, в собственности физических и юридических лиц, выступающих в качестве операторов связи. От-

ветственность за общее регулирование связи в стране несет Правительство Российской Федерации, а также система специальных органов исполнительной власти.

Связь представляет собой неотъемлемую часть производственной и социальной инфраструктуры Российской Федерации и функционирует как единый комплекс, предназначенный для удовлетворения нужд юридических и физических лиц в сферах общегосударственных интересов (обороны, безопасности, охраны правопорядка), и субъектов частного права, нуждающихся в услугах электрической и почтовой связи. Работа органов государственной власти и органов местного самоуправления в условиях информационного вакуума в обществе невозможна, а большое количество самой разнообразной информации, которая содержится на бумажных и электронных носителях, требует особого административно-правового регулирования, а также установления специальных мер юридической ответственности за различные правонарушения в этой сфере.

Можно предположить, что законодатель объединил в одной главе КоАП РФ два различных понятия «связь» и «информация», потому что развитие информационных процессов в обществе в определенной мере зависит от их технической обеспеченности, в том числе средствами связи.

Статьи 13.2–13.9, 13.24 КоАП РФ перечисляют составы правонарушений в области связи. Отношения в области связи регулируются Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹ (не содержит законодательно закрепленного понятия «связи») и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В соответствии со ст. 29 ФЗ № 126 возмездное оказание услуг связи возможно только на основе лицензии, которая может быть

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/. Далее – ФЗ № 126.

выдана на срок от трех до двадцати пяти лет. Лицензированию подлежит, к примеру, использование радиочастотного спектра, оказание услуг связи для целей телевизионного вещания, радиовещания. Пользователь услуги связи может установить узел проводного вещания и подключить к нему окончное оборудование только при наличии специального разрешения уполномоченных органов.

В соответствии со ст. 41 ФЗ № 126 для обеспечения целостности, устойчивости функционирования и безопасности единой сети электросвязи Российской Федерации все средства связи подлежат обязательной сертификации на соответствие установленным стандартам и техническим требованиям технических регламентов, разрабатываемых в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹.

Объективная сторона большинства правонарушений в области связи заключается в активных действиях правонарушителя, перечисленных в гипотезах ст.ст. 13.2–13.9, 13.24 КоАП РФ. Такими действиями являются: установка, либо эксплуатация, либо установка и эксплуатация узла проводного вещания; подключение к сети электрической связи окончного оборудования; проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств; использование несертифицированных средств связи либо; изготовление, реализация или эксплуатация технических средств, не соответствующих стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни промышленных радиопомех; самовольные строительство или эксплуатация сооружений связи; повреждение телефонов автоматов.

Объективная сторона правонарушений в ст.ст. 13.4, 13.5, 13.7 КоАП РФ, указывающих на нарушение или несоблюдение

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/.

правил и норм, может состоять как из действия, так и бездействия правонарушителя.

Из признаков объективной стороны можно выделить следующие предметы правонарушений: радиоэлектронные средства и (или) высокочастотные устройства, линии или сооружения связи, технические средства связи (например, телефоны-автоматы).

Большинство составов административных правонарушений в области связи имеют формальный характер, т. е. не требуют наступления неблагоприятных последствий. К примеру, правонарушение считается совершенным, когда имела место только установка каких-либо устройств без последующей эксплуатации, а также когда лицом осуществлялась только эксплуатация узла проводного вещания, установленная иным лицом.

Объектами правонарушений являются общественные отношения, возникающие и развивающиеся в сфере связи и информатизации (ст. 13.2); общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование средств связи (ст. 13.3); складывающиеся при проектировании, строительстве, установке или регистрации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств или в процессе эксплуатации, радиообмена, использования радиочастот, соблюдения государственных стандартов, норм или параметров радиоизлучения (ст. 13.4); общественные отношения в сфере охраны линий или сооружений связи (ст. 13.5).

Субъектами правонарушений в области связи могут быть граждане, достигшие шестнадцати лет, должностные лица, а также юридические лица.

С субъективной стороны почти все правонарушения в области связи могут быть совершены только умышленно. Нарушение правил охраны линий или сооружений связи (ст. 13.5), эксплуатация технических средств, не соответствующих стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни промышленных радиопомех (ст. 13.8), возможны как умышленно, так и

по неосторожности. Любая деятельность человека, как правило, сопровождается обработкой, передачей и использованием информации.

Статьи 13.10–13.23, 13.25 КоАП РФ предусматривают ответственность за правонарушения в области информации. Согласно ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

Объектом выступают общественные отношения, возникающие при осуществлении конституционного права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации (при передаче почтовых, телеграфных и иных сообщений), отношения, связанные с обработкой персональных данных.

Объективная сторона составов административных правонарушений в области информации и связи включает следующие действия:

– действия по изготовлению в целях сбыта, а также сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, именных вещей, а также использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, именных бумаг с целью подтверждения оплаты услуг почтовой связи, нанесения на документы и почтовые отправления оттисков с указанием наименования объекта почтовой связи, даты приема или доставки почтового отправления и иной информации, не соответствующей действительности (ст. 13.10);

– действия по сбору, хранению, использованию и распространению информации о частной жизни; информации, наруша-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/.

ющей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия в целях причинения имущественного и морального вреда гражданам, затруднения реализации прав и свобод граждан (ст. 13.11);

– нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации. Например, использование не сертифицированных информационных систем, баз и банков данных, предназначенных для информационного обслуживания граждан и организаций, не сертифицированных средств электронной цифровой подписи (ст. 13.12);

– занятие видами деятельности в области защиты информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну) без получения в установленном порядке специального разрешения (лицензии) (ст. 13.13);

– действия, в результате которых произошло разглашение информации с ограниченным доступом (сведений, составляющих государственную, служебную, коммерческую тайну, конфиденциальной информации) (ст. 13.14);

– действия, злоупотребляющие свободой массовой информации. Например, использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье) (ст. 13.15);

– действия, препятствующие распространению продукции средств массовой информации, т. е. влияние на продажу (подписку, доставку, раздачу) периодических печатных изданий, аудио- или видеозаписей программ, трансляции радио-, телепрограмм посредством осуществления цензуры; вмешательство

и нарушение профессиональной самостоятельности редакции; незаконное прекращение либо приостановление деятельности средств массовой информации (СМИ); незаконное изъятие, уничтожение тиража периодических изданий (ст. 13.16);

– действия, нарушающие правила распространения обязательных сообщений. Например, воспрепятствование выпуску в эфир оперативной информации об угрозе общественной безопасности (ст. 13.17);

– действия, создающие препятствие приему радио- и телепрограмм. Например, создание искусственных помех, распространение радио-, теле- и иных технических сигналов в полосе частот, на которых осуществляется вещание по лицензии (ст. 13.18);

– действия, нарушающие порядок представления статистической информации (ст. 13.19);

– действия, нарушающие порядок изготовления или распространения продукции средств массовой информации. Например, отсутствие у СМИ регистрации, перерегистрации (ст. 13.21);

– действия, нарушающие порядок объявления выходных данных. Например, неразмещение обязательных выходных данных, распространение печатных изданий с заведомо ложными выходными данными (ст. 13.22);

– действия, нарушающие порядок представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров (ст. 13.23).

С субъективной стороны правонарушения в области информации могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Субъектами правонарушений в области информации могут быть граждане, достигшие шестнадцати лет (работники отделений почтовой связи, органов государственной статистики, кадровых служб, СМИ), должностные лица (редакторы СМИ, руководители) и юридические лица.

Говоря о группе правонарушений в сфере информации и связи, заметим, что современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. Электрическая связь включает сети и средства, обеспечивающие телефонную, телеграфную факсимильную связь, включая связь между компьютерами, а также телевизионную связь, звуковое и иные виды радио- и проводного вещания по проводной, радиооптической и другим электромагнитным системам. Все сети и средства электросвязи объединены в общую сеть связи Российской Федерации. По назначению электрические сети связи подразделяются на сети связи общего пользования и ведомственные сети связи. Для нужд управления, обороны, безопасности, охраны правопорядка организуются специальные виды связи.

Почтовая связь представляет собой единую технологическую сеть учреждений и транспортных средств, обеспечивающих прием, обработку, перевозку и доставку почтовых отправлений, переводов денежных средств, а также организующих на договорной основе экспедирование, доставку и распространение периодической печати, доставку пенсий, пособий и других выплат целевого назначения.

Силы и средства связи находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, в собственности физических и юридических лиц, выступающих в качестве операторов связи. От-

ветственность за общее обеспечение связи в стране несет Правительство Российской Федерации, а также система специальных органов исполнительной власти.

На современном этапе развития российского государства роль транспортной отрасли сохраняет свое основополагающее значение. Учитывая территориальную протяженность Российской Федерации, нахождение на значительных расстояниях энергетических, промышленных и сельскохозяйственных ресурсов, вопрос о повышении эффективности функционирования транспортного комплекса России в рамках развития ее экономики находится в сфере пристального внимания российских политиков, предпринимателей и законодателей.

Очевидно, что оптимизация деятельности российской транспортной системы невозможна без разработки соответствующего комплекса нормативных правовых актов, всесторонне учитывающих особенности транспортной сферы деятельности.

Большинство норм, посвященных административным правонарушениям на транспорте, носят отсылочный характер. Выделение в отдельную главу норм, касающихся транспортных правонарушений, позволяет лучше ориентироваться в законодательстве сферы транспортных отношений и, следовательно, его выполнять.

Особенностью правонарушений в области дорожного движения является то, что вред общественным отношениям причиняется в основном при нарушении правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, т. е. источников повышенной опасности. Выделение указанных правонарушений в отдельную главу КоАП РФ обусловлено единством их родового объекта. Здесь уделяется больше внимания защите прав и законных интересов граждан, т. е. в первую очередь участников дорожного движения.

Весьма важным и актуальным на сегодняшний день являются проблемы совершения административных правонарушений в области информации и связи. В условиях постоянного роста количества информации особенно остро встает вопрос о нормативно-правовом регулировании жизнедеятельности человека в этой области. В правовой защите информации нуждается не только каждый человек в отдельности, но и страна в целом, поэтому КоАП РФ содержит целый ряд статей, призванных обеспечить эффективное административно-правовое регулирование в данной сфере.

Вопросы для самоконтроля

1. Характеристика объективной стороны административных правонарушений на транспорте.
2. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений на транспорте.
3. Характеристика объективной стороны административных правонарушений в области дорожного движения.
4. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений в области дорожного движения.
5. Характеристика объективной стороны административных правонарушений в области связи и информации.
6. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений в области связи и информации.

ГЛАВА 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ФИНАНСОВ, НАЛОГОВ И СБОРОВ, СТРАХОВАНИЯ, РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ, ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА (НАРУШЕНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ)

Социально-экономические преобразования в России затронули все стороны ее жизни и прежде всего экономику и соответствующие ей социально-экономические и правовые институты. Современное российское деликтное законодательство отреагировало на угрозы новым общественным отношениям, расширились возможности административно-юрисдикционной защиты экономических отношений Российской Федерации.

Государство установило определенные правила поведения в предпринимательской, валютной, финансово-кредитной, внешнеторговой, таможенной сферах, предусмотрев запреты на совершение деяний, нарушающих такие правила. КоАП РФ закрепляет административную ответственность за нарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14), финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл. 15) и в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) (гл. 16). Опасность такого рода правонарушений очевидна: их совершение ставит под угрозу интересы собственников (государства, организаций, физических лиц), снижает уровень экономической безопасности страны.

В правоприменительной практике нередко возникают проблемы при квалификации административных правонарушений

в указанных сферах. Это объясняется сложным многогранным и многоплановым объектом посягательства, бланкетным характером норм, содержащих соответствующие составы правонарушений, а также схожестью составов административных правонарушений с преступными посягательствами.

§ 1. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций

Конституция Российской Федерации установила право граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34), подкрепив его гарантиями о единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8). В России предпринимательство широко распространено, что влечет за собой формулирование нового подхода к этому явлению и создание особого правового контроля.

В соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 2 ГК РФ¹ под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в установленном порядке. По своему содержанию эта деятельность весьма разнообразна, что, в свою очередь, предполагает возможность совершения значительного числа правонарушений.

Родовым объектом данных правонарушений является совокупность общественных отношений, регулирующих предпринимательскую деятельность.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/.

Из анализа составов административных правонарушений гл. 14 КоАП РФ следует, что в область предпринимательской деятельности законодатель включил следующие общественные отношения: отношения, связанные с продажей товаров, выполнением работ, оказанием услуг; отношения в сфере рекламной деятельности; отношения, связанные с использованием товарного знака; с оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; отношения в сфере обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов; отношения в сфере лотерей; отношения, связанные с процедурами банкротства и различными действиями по управлению юридическими лицами; отношения, связанные с получением кредита; отношения, возникающие из правил регистрации и лицензирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности и др. Эти общественные отношения являются непосредственными объектами соответствующих составов.

Включение определенных составов административных правонарушений в гл. 14 КоАП РФ не означает, что ими исчерпываются правонарушения в области предпринимательской деятельности. Большое число административных правонарушений, содержащихся в других главах КоАП РФ, также связаны с осуществлением субъектами административных правонарушений предпринимательской деятельности. Практически любое административное правонарушение, совершенное юридическим лицом, являющимся коммерческой организацией, т. е. преследующим извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, относится к правонарушениям в области предпринимательской деятельности, так как совершается в процессе осуществления данным юридическим лицом предпринимательской деятельности.

Таким образом, объект правонарушений в сфере предпринимательской деятельности представляет собой совокупность, с одной стороны, общественных отношений, определяющих принципы и правила ведения предпринимательской деятельно-

сти, с другой – управленческие отношения исполнительной власти, регулирующие предпринимательскую деятельность и направленные на публичную защиту общественных интересов от административных правонарушений в области предпринимательской деятельности.

В составах конкретных правонарушений закреплены различные признаки объективной стороны, но обязательным является действие (бездействие). При этом для некоторых составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности характерно сочетание в объективной стороне и действия, и бездействия. Например, ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ или ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, с одной стороны, характеризуется активным действием, с другой – бездействием – непринятие необходимых мер по государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя либо получению специального разрешения.

При продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг при отсутствии установленной информации либо неприменении контрольно-кассовой техники (ст. 14.5) одновременно должно присутствовать действие в виде продажи товаров (выполнение работ, оказание услуг) и бездействие в форме неприменения контрольно-кассовой техники.

По юридической конструкции большинство данных правонарушений образуют формальный состав и признаются оконченными с момента совершения указанного в законе противоправного деяния независимо от наступления вредных последствий (например, ч. 1 ст. 14.1, ст. 14.1.3).

При квалификации правонарушений в области предпринимательской деятельности необходимо учитывать специфику их субъектного состава: субъекты предпринимательской деятельности и субъекты административных правонарушений неравнозначные понятия. Круг субъектов предпринимательской деятельности установлен ГК РФ: ими являются лица, зарегистрированные в уста-

новленном порядке, т. е. граждане, зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя, и юридические лица, чья деятельность направлена непосредственно на осуществление предпринимательской деятельности. Круг субъектов административных правонарушений в предпринимательской деятельности шире, чем перечень субъектов предпринимательской деятельности, и включает, помимо указанных субъектов, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, работников организаций, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции (должностные лица организаций), должностных лиц государственных органов.

Индивидуальные предприниматели являются самостоятельными субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 4 ст. 14.1, чч. 1, 2 ст. 14.4, чч. 1–3 ст. 14.43 КоАП РФ, в остальных случаях индивидуальные предприниматели несут административную ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП РФ для должностных лиц (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ). Также к специальным субъектам правонарушений относятся публичные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов (ст. 14.9); федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов (чч. 1, 2 ст. 14.25, ч. 1 ст. 14.35). Субъектами таких правонарушений являются должностные лица ФНС России и подчиненных ей налоговых органов; должностные лица Росреестра¹, не соблюдающие установленные законодательством регистрационные процедуры (ч. 1 ст. 14.35); должностные лица иных государственных органов, применительно к

¹ П. 5.5.6 Положения о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49673/; пп. 5.1.3, 5.1.4 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88583/.

которым установлены требования о предоставлении сведений ФНС России и ее территориальным органам (чч. 3, 4 ст. 14.25).

В установленных законом случаях субъекты предпринимательства обязаны предоставить информацию потребителям и иным лицам, в том числе и вербальные сведения (ст. 14.7, ч. 1 ст. 14.8). Информационные отношения в этих случаях возникают в сфере коммерческой деятельности, участниками которой являются частноправовые субъекты, однако публичные органы контролируют исполнение информационных обязанностей. Например, нарушение организатором торговли порядка раскрытия информации, установленного законодательством об организованных торгах, квалифицируется по ч. 3 ст. 14.24 КоАП РФ.

Субъектами некоторых правонарушений могут быть только физические лица, отвечающие установленным квалификационным требованиям: арбитражные управляющие, реестродержатели, организаторы торгов, операторы электронных площадок, руководители временной администрации (ч. 3 ст. 14.13), руководители, учредители юридического лица (чч. 1, 2 ст. 14.12), участники (учредители), члены органа управления организатора торговли (ч. 1 ст. 14.24).

В редких случаях субъектами рассматриваемых правонарушений могут быть только корпоративные образования (ч. 2 ст. 14.24).

Субъективная сторона правонарушений может характеризоваться как умышленной, так и неосторожной виной. Так, для обмана потребителей (ст. 14.7) субъективная сторона характеризуется исключительно умышленной формой вины, но отдельные правонарушения, например, продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации об изготовителе или продавце могут быть совершены и по неосторожности (ст. 14.8).

Рассмотрим некоторые составы правонарушений в области предпринимательской деятельности, финансов, таможенного

дела, которые наиболее часто встречаются в правоприменительной практике.

Административные правонарушения, посягающие на порядок государственной регистрации и лицензирования предпринимательской деятельности (ст.ст. 14.1, 14.25).

Объектом правонарушений, предусмотренных ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)», являются общественные отношения, возникающие в процессе предпринимательской деятельности, связанные с регистрационно-разрешительным порядком ее деятельности.

ГК РФ (ч. 1 ст. 2) связывает возможность осуществления предпринимательской деятельности с наличием государственной регистрации.

Объективная сторона правонарушений заключается в нарушении условий осуществления предпринимательской деятельности, установленных законодательством Российской Федерации. Обратим внимание на тот факт, что совершение отдельных действий, направленных на извлечение прибыли, не может быть признано предпринимательской деятельностью. Однократные действия, направленные на извлечение прибыли, не образуют состава правонарушения, установленного данной статьей. «Отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, не образуют состав данного административного правонарушения при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие обстоятельства не свидетельствуют о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли».

Различные составы правонарушений, предусмотренные ст. 14.1 КоАП РФ, отражают различные сферы осуществления

предпринимательской деятельности и степень тяжести нарушений условий ведения такой деятельности. Поскольку для осуществления отдельных видов деятельности недостаточно регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или регистрации юридического лица и для их осуществления необходимо получить разрешение или лицензию, ст. 14.1 определяет меры административной ответственности за нарушение данных требований.

Части 3 и 4 ст. 14.1 устанавливают меры ответственности за нарушения требований и условий выданного разрешения (лицензии). При этом необходимо разграничивать нарушения лицензионных требований и условий и грубые нарушения лицензионных требований и условий. Критерии признания нарушений грубыми определяются постановлением Правительства Российской Федерации в отношении каждого отдельного вида деятельности.

Субъект правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, – общий. Субъектами правонарушений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 14.1 КоАП РФ, являются гражданин, должностное лицо или юридическое лицо. Субъектами состава, предусмотренного ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ, являются лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, должностные и юридические лица.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла.

В соответствии с п. 2 примечаний к указанной статье лицо освобождается от административной ответственности при выявлении факта совершения им действий (бездействия), содержащих признаки состава административного правонарушения, предусмотренного настоящей статьей или ст.ст. 15.1, 15.3–15.6, 15.11, 15.25 КоАП РФ, при условии, если это лицо является декларантом или лицом, информация о котором содержится в специальной декларации, поданной в соответствии с Федеральным

законом от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и если такие действия (бездействие) связаны с приобретением (формированием источников приобретения), использованием либо распоряжением имуществом и (или) контролируруемыми иностранными компаниями и (или) с совершением валютных операций и (или) зачислением денежных средств на счета (вклады), информация о которых содержится в специальной декларации.

Вопросы квалификации рассматриваемого правонарушения в правоприменительной практике вызывают трудности при определении вида юридической ответственности за незаконное предпринимательство.

Основное разграничение ст. 14.1 КоАП РФ от ст. 171 УК РФ проходит по размеру причиненного ущерба гражданам, организациям или государству или извлеченного в результате незаконного предпринимательства дохода.

Административные правонарушения, связанные с торговлей, выполнением работ, оказанием услуг (ст.ст. 14.2, 14.3.1, 14.4, 14.4.1, 14.5, 14.7, 14.8, 14.15, 14.16).

Административное правонарушение, предусмотренное ст. 14.5 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники», включает в себя 15 составов правонарушений.

Рассматриваемое административное правонарушение посягает на общественные отношения в торгово-финансовой сфере: права потребителя, а также правила государственной разрешительной системы, предусмотренные Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потреби-

лей», федеральными законами от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа», от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» и др.

Субъектами правонарушений в составе, предусмотренном ч. 1 ст. 14.5 КоАП РФ, являются граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, должностные и юридические лица. По другим составам субъектами являются граждане, должностные и юридические лица. С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение характеризуется умыслом.

Административные правонарушения, посягающие на добросовестную конкуренцию (ст.ст. 14.3, 14.6, 14.9, 14.32, 14.31.2, 14.33, 14.37, 14.38, 14.40).

Рассмотрим ч. 1 ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления».

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления предпринимательской деятельности и обеспечивающие свободу экономической деятельности, конкуренции.

Субъектами являются должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должностные лица федеральных органов исполнительной власти, иных, осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг.

Объективная сторона правонарушения заключается в совершении действий (бездействия), противоречащих свободе торговли, которые могут быть выражены в принятии неправомер-

ных решений, вынесении предписаний или указаний, ограничивающих возможность распространения отдельных товаров на региональном рынке или вывоза товара с одного регионального рынка на другой.

Субъективная сторона состава рассматриваемого правонарушения характеризуется виной в форме умысла.

Частью 2 ст. 14.9 КоАП РФ предусмотрен квалифицированный состав. Действия должностных лиц указанных выше органов, недопустимые в соответствии с антимонопольным законодательством, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, если такие должностные лица ранее были подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влекут дисквалификацию на срок до трех лет.

Административные правонарушения в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст.ст. 14.16, 14.17, 14.18, 14.19).

Правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции определены Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 14.16 КоАП РФ «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», являются общественные отношения, связанные с порядком продажи этилового

спирта, в том числе фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола), или спиртосодержащих вкусоароматических биологически активных вкусовых добавок или виноматериалов.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.16, состоит в действиях, направленных на нарушение запрета розничной продажи этилового спирта, в том числе фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола), или спиртосодержащих вкусоароматических биологически активных вкусовых добавок, или виноматериалов

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.16 КоАП РФ, состоит в поставке или розничной продаже алкогольной и спиртосодержащей продукции без надлежаще оформленных товарно-транспортных документов: справки, прилагаемой к таможенной декларации (для импортированных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, за исключением этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, являющихся товарами ЕАЭС) либо справки к товарно-транспортной накладной (на отечественную алкогольную продукцию, а также на импортируемую, являющуюся товарами ЕАЭС); без уведомления (для этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема годовой продукции); без заверенной надлежащим образом копии извещения об уплате авансового платежа акциза. Частью 2.1 предусмотрены правонарушения в розничной продаже несовершеннолетнему алкогольной продукции; ч. 2.2 – в розничной продаже алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 мл; ч. 3 – в нарушении особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. Особые требова-

ния к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции установлены ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

За совершение неоднократной (лицо, подвергнутое административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию) розничной продажи несовершеннолетнему алкогольной продукции предусматривается наступление уголовной ответственности по ст. 151.1 УК РФ.

Субъектами правонарушений могут быть граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели, а также юридические лица, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

Субъективная сторона характеризуется как умыслом, так и неосторожностью.

Административные правонарушения в сфере банкротства (ст.ст. 14.12, 14.13, 14.14).

Запреты, установленные указанными статьями, направлены на охрану прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности, защиту интересов кредиторов, экономическую и финансовую стабильность государства в целом в связи с отношениями, возникающими при несостоятельности (банкротстве), регулируемые Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и др.

Под несостоятельностью (банкротством) понимается признанная арбитражным судом или объявленная должником неспособность в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (ст. 2 вышеуказанного федерального закона).

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.12 КоАП РФ «Фиктивное или преднамеренное банкротство», является установленный законом порядок объявления несостоятельности должника.

Данная статья содержит формулировки двух составов: фиктивного и преднамеренного банкротств.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.12 КоАП РФ, характеризуется совершением действий по фиктивному банкротству, состоящих в заведомо ложном публичном объявлении руководителем или учредителем (участником) юридического лица о несостоятельности (банкротстве) юридического лица либо индивидуальным предпринимателем, или гражданином о своей несостоятельности.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.12 КоАП РФ (преднамеренное банкротство), характеризуется неправомерными действиями руководителя или учредителя юридического лица либо индивидуального предпринимателя или гражданина по созданию или повышению неплатежеспособности юридического лица или индивидуального предпринимателя (например, досрочное погашение своих задолженностей, предоставление кредитов, перевод средств на счета других предприятий и др.).

Субъектами правонарушения по ст. 14.12 КоАП РФ могут быть руководители (единоличный исполнительный орган либо руководитель коллегиального исполнительного органа) юридического лица, а также индивидуальные предприниматели или граждане.

Основное разграничение ч. 1 ст. 14.12 КоАП РФ от ст. 197 УК РФ, ч. 2 ст. 14.12 КоАП РФ от ст. 196 УК РФ проходит по размеру причиненного ущерба.

§ 2. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг

Нормативную основу административной ответственности за правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (далее – в области финансов) образуют: в узком смысле – законодательство об административных правонарушениях, в широком – законодательство об административных правонарушениях, налоговое, бюджетное, банковское законодательство, представленное Налоговым кодексом Российской Федерации¹ и Бюджетным кодексом Российской Федерации², а также иные нормативные правовые акты³, в которых закреплена юридическая ответственность (имеющая публично-правовую природу) за правонарушения в области финансов.

Родовым объектом этой группы правонарушений выступают общественные отношения, складывающиеся в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, страхования.

Непосредственными объектами административных правонарушений, включенных в гл. 15 КоАП РФ, являются общественные отношения, связанные с неисполнением фискальных обязанностей (ст.ст. 15.3–15.5, 15.7–15.9); информационных и иных обязанностей, связанных с проведением налогового контроля (ст. 15.6), с оборотом денежных средств (ст.ст. 15.1, 15.11), с исполнением обязанностей участника бюджетного процесса (ст.ст. 15.14–15.15.16); обязанностей субъектов рынка ценных

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.

³ См., например: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/. Далее – ФЗ № 395-1.

бумаг (ст.ст. 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29, 15.30); обязанностей, установленных валютным, банковским и иным финансовым законодательством (ст.ст. 15.25–15.27); обязанностей, установленных законодательством о микрофинансовой деятельности (ст. 15.26.1); обязанностей, установленных законодательством о финансовом мониторинге (ст. 15.27); обязанностей, установленных банковским законодательством (ст.ст. 15.28, 15.31, 15.36); обязанностей, установленных страховым законодательством (ст.ст. 15.32–15.34.1) и др.

Деяния, составляющие объективную сторону административных правонарушений в указанной области, могут выражаться как в действиях, нарушающих установленные законодательством запреты и предписания, так и бездействии, влекущем неисполнение предусмотренных законодательством обязанностей.

Для большинства административных правонарушений в области финансов характерным является то, что по конструкции объективной стороны они представлены формальными составами (например, ст. 15.4).

Относительно небольшая группа административных правонарушений по конструкции состава является материальными, так как влекут последствия негативного характера. Так, основные составы нарушений налогового законодательства связаны с невыполнением обязательства по полной и своевременной уплате налогов. Например, ст. 15.11 КоАП РФ устанавливает ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, повлекшие занижение сумм начисленных налогов и сборов не менее чем на 10 % вследствие искажения данных бухгалтерского учета либо искажение любого показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10 %. Статья 122 НК РФ в качестве наказуемого деяния называет занижение налоговой базы (базы для исчисления страховых взносов), иное неправильное исчисление

налога (сбора, страховых взносов) и другие неправомерные действия (бездействие), если такое деяние не содержит признаков налоговых правонарушений, предусмотренных ст.ст. 129.3 и 129.5 НК РФ. Эти действия (бездействие) влекут за собой последствия в виде неуплаты или неполной уплаты сумм налога (сбора, страховых взносов). При этом занижение налоговой базы и неуплата налога налогоплательщиком должны иметь место не только фактически, но и быть связаны между собой.

Большое значение для административной ответственности имеют особенности неправомерного поведения в дящихся правонарушениях. Дящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей¹.

Большинство административных правонарушений в области финансов не являются дящимся, учитывая наличие конкретной даты их совершения (ст.ст. 15.3–15.9, 15.11).

Факультативные признаки объективной стороны (время, место, способ, средства и орудия совершения правонарушения) присутствуют не во всех составах правонарушений в области финансов. Однако, если в конкретном составе какой-либо из них предусмотрен, он становится обязательным признаком объективной стороны правонарушения. Так, время как признак объективной стороны административного правонарушения в области налогов и сборов имеет значение при совершении правонарушения в форме бездействия. В частности, налогоплательщик совершает административное правонарушение в случае непредставления в установленный законодательством о налогах и сборах срок документов и иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ч. 1 ст. 15.6) или в случае пропуска без уважительной причины срока представления налого-

¹ Постановление № 5 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487/>.

вой декларации (расчета по страховым взносам) (ст. 15.5). Способ совершения правонарушения как искажение сумм начисленных налогов и сборов присутствует в составе административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.11 КоАП РФ.

Анализ объективной стороны административных правонарушений в области финансов, закрепленных в отдельных статьях КоАП РФ, НК РФ и некоторых иных нормативных правовых актов, позволяет сделать вывод об их полном или частичном совпадении. Например, объективная сторона, выражающаяся в нарушении установленного срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе, характерна для административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.3 КоАП РФ, и налогового правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 116 НК РФ. Отличие проводится по субъектам ответственности. Субъектом ответственности согласно ч. 1 ст. 15.3 КоАП РФ является должностное лицо организации, а по ч. 1 ст. 116 НК РФ – сама организация, а не ее должностные лица. Поэтому привлечение последних к административной ответственности не исключает привлечения организации к ответственности, установленной НК РФ. Аналогично в ст. 15.5 КоАП РФ и ст. 119 НК РФ; ст. 15.6 КоАП РФ и ст. 126 НК РФ; ст. 15.11 КоАП РФ и ст. 120 НК РФ.

КоАП РФ содержит ряд статей, устанавливающих административную ответственность за правонарушения в бюджетной сфере (ст.ст. 15.14–15.15.16), которые корреспондируют отдельным статьям БК РФ (ст.ст. 306.4–306.8).

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ в ст. 74 устанавливает юридическую ответственность за нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, не-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/. Далее – ФЗ № 86.

представление информации, предоставление неполной или недостоверной информации. КоАП РФ в ст. 15.26 также предусматривает административную ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности.

Коллизия ФЗ № 86 и КоАП РФ приводит к тому, что суду при рассмотрении дел о нарушении банковского законодательства приходится выбирать, какой закон применить для привлечения виновных к ответственности¹.

В отдельных случаях дублирование составов порождает серьезные сложности при привлечении к ответственности виновных лиц. Так, ст. 120 НК РФ устанавливает ответственность организаций за грубое нарушение ими правил учета доходов, расходов, объектов налогообложения, а ст. 15.11 КоАП РФ предусматривает ответственность должностных лиц организаций за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности. Законодатель по-разному в НК РФ и КоАП РФ определил понятие и состав данного правонарушения, поэтому возникает разночтение относительно того, в чем же конкретно состоит грубое нарушение правил учета и отчетности организациями и их должностными лицами.

Разнообразие финансово-правовых отношений и, соответственно, субъектов таких отношений, а также отсутствие единого кодифицированного акта, регулирующего административную ответственность в области финансов, вызывает в деятельности практических органов серьезные сложности при определении субъекта административного правонарушения.

По действующему законодательству об административных правонарушениях в области финансов, субъектами нарушений признаются: физические лица (граждане, лица без гражданства, иностранцы (общий субъект) и лица, обладающие специальным

¹ Приданникова М. А. Административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 175 с.

административно-правовым статусом (специальный субъект); юридические лица (организации).

Необходимо отметить особенности административной ответственности индивидуальных предпринимателей. В примечании к ст. 15.3 КоАП РФ оговорено: «административная ответственность, установленная в отношении должностных лиц в настоящей статье, ст.ст. 15.4–15.9, 15.11 настоящего Кодекса, применяется к лицам, указанным в ст. 2.4 настоящего Кодекса, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица». Подобная оговорка имеет существенное значение, поскольку позволяет избежать двойной ответственности налогоплательщика – физического лица за налоговые правонарушения, установленные в НК РФ и в КоАП РФ.

Субъективная сторона рассматриваемой группы составов характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. Причем некоторые правонарушения могут быть совершены только умышленно (например, ст. 15.12), а другие охватывают обе формы (например, ст.ст. 15.3, 15.15).

Административные правонарушения в сфере наличного денежного обращения (ст. 15.1).

Правовой основой в сфере наличного денежного обращения являются, помимо КоАП РФ, ФЗ № 395-1¹, Указание Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства»² и др.

Объектом правонарушений, предусмотренных ст. 15.1 КоАП РФ «Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163618/.

требований об использовании специальных банковских счетов», являются общественные финансовые отношения, связанные с соблюдением порядка работы с денежной наличностью и ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России, требований об использовании специальных банковских счетов.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 15.1, выражается в действиях (бездействии), нарушающих порядок работы с денежной наличностью и порядок ведения кассовых операций. Кассовые операции по приему, хранению и расходу наличных денег и денежных документов должны осуществляться в полном соответствии с указанным выше Указанием.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 15.1 КоАП РФ, выражается в нарушении обязанностей по сдаче в кредитную организацию полученных от плательщиков наличных денежных средств, а также в неиспользовании специальных банковских счетов для осуществления соответствующих расчетов, предусмотренных федеральными законами от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»¹ и от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»².

Субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 15.1 КоАП РФ, являются должностные и юридические лица, по ч. 2 – банковские платежные агенты, банковские платежные субагенты, платежные агенты, поставщики³.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88274/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115625/. Далее – ФЗ № 161.

³ Платежный агент – юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность по приему платежей физических лиц. Платежным агентом является оператор по приему платежей либо платежный субагент.

Платежный субагент – платежный агент – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, заключившие с оператором по приему платежей договор об осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц.

Субъективная сторона таких правонарушений характеризуется виной в форме умысла и неосторожности.

Административные правонарушения в области налогов и сборов (ст.ст. 15.3–15.9, 15.11–15.13).

Объектом правонарушений, предусмотренных ст. 15.3 КоАП РФ «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе», являются общественные отношения, связанные с соблюдением сроков постановки на учет в налоговых органах. Учет организаций и физических лиц путем их постановки на налоговый учет и присвоения ИНН регламентируется НК РФ. На основе данных учета налоговые органы ведут Единый государственный реестр налогоплательщиков в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ст. 84 НК РФ).

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.3 КоАП РФ, образует нарушение срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе.

Субъектами указанных административных правонарушений являются должностные лица.

Поставщик – юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, получающие денежные средства плательщика за реализуемые товары (выполняемые работы, оказываемые услуги), а также юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, которыми вносится плата за жилое помещение и коммунальные услуги в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления, учреждения, находящиеся в их ведении, получающие денежные средства плательщика в рамках выполнения ими функций, установленных законодательством Российской Федерации.

Банковский платежный агент – юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются кредитной организацией в целях осуществления деятельности, предусмотренной ФЗ № 161.

Банковский платежный субагент – юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются банковским платежным агентом в целях осуществления деятельности, предусмотренной ФЗ № 161.

Часть 2 ст. 15.3 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение установленного срока подачи заявления о постановке на учет, но сопряженное с ведением деятельности без постановки на учет в налоговом органе.

Субъектом данного правонарушения являются должностные лица (руководители и работники) организации, на которых возложена обязанность по ее постановке на учет в налоговом органе.

Субъективная сторона по чч. 1 и 2 ст. 15.3 КоАП РФ выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Административные правонарушения в сфере бюджетных правоотношений (ст.ст. 15.14–15.15.16).

Например, рассмотрим ст. 15.15 КоАП РФ «Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита». Общим объектом правонарушений, предусмотренных указанной статьей, являются общественные отношения, связанные с финансовыми интересами государства, порядком расходования государственных средств, установленным БК РФ.

Объективную сторону правонарушений образуют противоправные деяния, выражающиеся в невозвращении бюджетного кредита или нарушении получателем бюджетного кредита срока его возврата. В диспозициях рассматриваемой статьи содержится перечень конкретных нарушений, за которые установлена ответственность.

Субъектом правонарушения могут быть юридические лица – получатели бюджетных средств и их должностные лица – распорядители финансовых средств организации.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Административные правонарушения, посягающие на общественные отношения в области рынка ценных бумаг (ст.ст. 15.17–15.24.1, 15.28–15.31).

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 15.17 «Недобросовестная эмиссия ценных бумаг», являются общественные

отношения, связанные с эмиссией ценных бумаг. Эмиссионная ценная бумага – любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая характеризуется одновременно следующими признаками: закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных федеральным законом формы и порядка; размещается выпусками; имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги. К эмиссионным ценным бумагам относятся:

– акция – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца (акционера) на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации;

– облигация – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение от эмитента облигации в предусмотренный в ней срок ее номинальной стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигация может также предусматривать право ее владельца на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права;

– опцион эмитента – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на покупку в предусмотренный в ней срок и/или при наступлении указанных в ней обстоятельств определенного количества акций эмитента такого опциона по цене, определенной в опционе эмитента.

Объективная сторона – выпуск эмиссионных ценных бумаг. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹ под выпуском эмиссионных

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10148/.

ценных бумаг понимают совокупность всех ценных бумаг одного эмитента, предоставляющих одинаковый объем прав их владельцам и имеющих одинаковую номинальную стоимость в случаях, если наличие номинальной стоимости предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Эмиссия ценных бумаг – это установленная данным законом последовательность действий эмитента по размещению эмиссионных ценных бумаг. Недобросовестной эмиссией признаются действия, выражающиеся в нарушении процедуры эмиссии, установленной гл. 5 вышеуказанного закона, являющиеся основаниями для отказа регистрирующими органами в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, признания выпуска эмиссионных ценных бумаг несостоявшимися или приостановления их эмиссии.

Субъектом правонарушений, являются юридические лица – эмитенты и их должностные лица. Эмитентом могут выступать юридические лица или органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, несущие от своего имени обязательства перед владельцами ценных бумаг по осуществлению прав, закрепленных ими (ст. 2 вышеупомянутого закона). Эмиссия некоммерческими организациями допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла.

Статьей 185 УК РФ установлена уголовная ответственность за злоупотребления при эмиссии ценных бумаг, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству.

Административные правонарушения, посягающие на валютные правоотношения (ст. 15.25).

Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля установлены Федеральным законом от 10 декабря

2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»¹.

Общим объектом правонарушений, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ, выступают публичные правоотношения по обеспечению реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации².

Объективную сторону правонарушений образуют противоправные деяния (действия или бездействие) лиц (субъектов), осуществляемые в нарушение норм права, установленных валютным законодательством Российской Федерации и актами органов валютного регулирования.

В диспозициях рассматриваемой статьи содержится перечень конкретных нарушений валютного законодательства, за которые установлена ответственность.

Субъектами административной ответственности за нарушение валютного законодательства и актов органов валютного регулирования являются граждане, должностные лица, юридические лица.

Субъективную сторону состава административного правонарушения составляет вина в форме умысла или неосторожности.

Частью 1 ст. 15.25 КоАП РФ установлена ответственность за осуществление незаконных валютных операций, т. е. валютных операций, запрещенных валютным законодательством Российской Федерации или осуществленных с нарушением валютного законодательства Российской Федерации, включая куплю-продажу иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной ва-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_45458/. Далее – ФЗ № 173.

² Комовкина Л. С., Власова В. С. К вопросу административной ответственности за нарушения валютного законодательства // Российский следователь. 2014. № 4. С. 45.

люте, минуя уполномоченные банки; либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены, минуя счета в уполномоченных банках или счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством Российской Федерации; либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены за счет средств, зачисленных на счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения состоит в совершении запрещенных валютных операций, т. е. операций, в отношении которых установлены валютные ограничения в форме прямого запрета:

- расчеты в иностранной валюте между резидентами, за исключением ряда операций, предусмотренных ст. 9, чч. 6, 6.1 ст. 12 и ч. 3 ст. 14 ФЗ № 173;

- расчеты юридических лиц – резидентов с нерезидентами в наличной валюте Российской Федерации при купле-продаже товаров, не относящихся к розничной торговле и не осуществляемой при обслуживании транспортных средств в случаях, перечисленных в ч. 2 ст. 14 ФЗ № 173;

- расчеты между нерезидентами в наличной валюте Российской Федерации на территории России, предусмотренные ч. 3 ст. 10 ФЗ № 173;

- расчеты физических лиц – резидентов на территории Российской Федерации с нерезидентами в наличной валюте Российской Федерации и иностранной валюте при купле-продаже товаров, оказании услуг, в том числе при ведении предпринимательской деятельности (вне зависимости от суммы сделки);

- расчеты при предпринимательской деятельности между резидентами и нерезидентами не через счета в уполномоченных

банках, а также купля-продажа иностранной валюты, минуя уполномоченный банк в нарушение ст. 11 ФЗ № 173.

Частью 2 рассматриваемой статьи предусмотрена административная ответственность за представление резидентом в налоговый орган с нарушением установленного срока и не по установленной форме уведомления об открытии (закрытии) счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения состоит в нарушении установленного порядка открытия счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 12 ФЗ № 173 резиденты обязаны уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении реквизитов счетов (вкладов) в иностранной валюте в банках, расположенных на территории иностранных государств, не позднее одного месяца со дня открытия (закрытия) или изменения реквизитов таких счетов (вкладов), по форме, утвержденной ФНС России от 21 сентября 2010 г. № ММВ-7-6/457@ «Об утверждении форм уведомлений об открытии (закрытии), об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории Российской Федерации, и о наличии счета в банке за пределами территории Российской Федерации»¹.

Частью 2.1 ст. 15.25 КоАП РФ предусмотрена ответственность за непредставление резидентом в налоговый орган уведомления об открытии (закрытии) счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории Российской Федерации.

Объективную сторону составляет бездействие. В данном случае резидент не сообщает об открытии (закрытии) счета

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 49.

(вклада) или изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории Российской Федерации.

Часть 4 рассматриваемой статьи устанавливает ответственность за невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающихся за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентам услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них, включая случаи, когда резидент не обеспечил получение причитающихся по внешнеторговому договору (контракту) иностранной валюты или валюты Российской Федерации в сроки, предусмотренные соответствующим внешнеторговым договором (контрактом), заключенным между резидентом и нерезидентом, на банковский счет финансового агента (фактора) – резидента в уполномоченном банке, если финансовый агент (фактор) – резидент не является уполномоченным банком, либо на корреспондентский счет соответствующего уполномоченного банка, если финансовый агент (фактор) – резидент является уполномоченным банком, в случае, если такому финансовому агенту (фактору) – резиденту было уступлено денежное требование иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающихся резиденту в соответствии с условиями внешнеторгового договора (контракта) за переданные нерезиденту товары, выполненные для него работы, оказанные ему услуги либо за переданные ему информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Объективная сторона правонарушения состоит в невыполнении резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках ино-

странной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентам услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (данная обязанность и срок ее выполнения установлены ст. 19 ФЗ № 173).

Часть 4.1 ст. 15.25 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по обеспечению получения на свои счета, открытые в уполномоченных банках, и (или) на счета, открытые в банках за пределами территории Российской Федерации в соответствии с требованиями, установленными валютным законодательством Российской Федерации, по внешнеторговым контрактам, для которых валютным законодательством предусматривается оформление паспорта сделки, валюты Российской Федерации в доле, определяемой Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе установить перечень товаров, работ, услуг, по которым осуществляются расчеты, а также перечень иностранных государств, с резидентами которых заключаются указанные контракты.

Частью 5 ст. 15.25 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по возврату в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за не ввезенные в Российскую Федерацию товары, невыполненные работы, неоказанные услуги либо за переданные информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Объективная сторона правонарушения состоит в невыполнении резидентом в срок, установленный внешнеторговым договором (контрактом), обязанности по возврату в Российскую Феде-

рацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за не ввезенные на территорию Российской Федерации (не полученные на территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги либо за переданную информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (п. 2 ч. 1 ст. 19 ФЗ № 173).

Под установленными сроками в данном случае понимаются сроки, которые предусмотрены во внешнеэкономическом договоре (контракте) для возврата аванса (предоплаты). В случае отсутствия в договоре прямого указания на такой срок необходимо исходить из срока 30 дней (покупатель фактически кредитует поставщика).

Объективную сторону может образовать непринятие резидентом Российской Федерации предусмотренных законом мер, направленных на возвращение валюты Российской Федерации или иностранной валюты.

Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации в размере, превышающем девять миллионов рублей, подлежащих обязательному перечислению на счета в уполномоченный банк Российской Федерации, квалифицируется по ст. 193 УК РФ.

Если товары ввезены в Российскую Федерацию с нарушением срока, предусмотренного внешнеэкономическим договором (контрактом), но в срок, установленный договором для возврата денежных средств, событие правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 15.25 КоАП РФ, отсутствует. Если ввоз товаров состоялся позднее указанных сроков, то невозвращение в эти сроки ранее перечисленных денежных средств за данные товары свидетельствует о наличии признаков административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 15.25 КоАП РФ.

В случае, когда внешнеэкономическим договором (контрактом) предусмотрен возврат нерезидентом денежных средств после

выставления покупателем – резидентом требования об их возврате, указанное требование должно быть выставлено в срок, обеспечивающий возврат денежных средств в течение срока действия договора. В случае отсутствия во внешнеэкономическом договоре (контракте) срока возврата нерезидентом денежных средств после выставления резидентом требования об их возврате может быть применено правило п. 2 ст. 314 ГК РФ об обязанности должника исполнить обязательство в семидневный срок.

Состав административного правонарушения в действиях импортера-резидента отсутствует, если до истечения контрактного срока импортируемые товары до ввоза в Российскую Федерацию в момент, когда риски несли российская сторона, оказались уничтоженными, безвозвратно утерянными вследствие действия непреодолимой силы, недостачи, произошедшей в силу естественного износа или убыли при нормальных условиях транспортировки и хранения, либо товары выбыли из владения российской стороны вследствие неправомерных действий органов или должностных лиц иностранного государства, либо возврат переведенной в оплату товаров суммы денежных средств оказался невозможным вследствие действия непреодолимой силы или неправомерных действий органов или должностных лиц иностранного государства.

В соответствии с ч. 5.1 ст. 15.25 КоАП РФ совершение административных правонарушений, предусмотренных чч. 1, 4, 4.1 и 5 этой статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от шести месяцев до трех лет.

Административная ответственность за нарушение порядка представления документов валютного контроля установлена чч. 6–6.5 ст. 15.25 КоАП РФ.

Цель валютного контроля – обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости ва-

люты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

Валютный контроль в России осуществляется преимущественно с использованием инструментов документарного контроля, т. е. основным инструментом валютного контроля является не ревизия (инвентаризация), а анализ документов. В связи с этим законодатель выделил ответственность за нарушение порядка представления документов валютного контроля.

Административные правонарушения, посягающие на общественные отношения в области банковской деятельности (ст.ст. 15.10, 15.26–15.27).

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 15.26 КоАП РФ, является система правил, регулирующих банковскую деятельность. Данные правила установлены ФЗ № 86¹, а также ФЗ № 395-1², Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³ и другими нормативными актами Банка России.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренная ч. 1 ст. 15.26, состоит в нарушении запрета по осуществлению кредитными организациями производственной, торговой, страховой деятельности, установленного ст. 5 ФЗ № 395-1. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ, состоит в совершении действий (бездействия), нарушающих установленные Банком России нормативы или иные

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/.

³ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/.

обязательные требования. Последние включают в себя все требования, установленные Банком России (например, правила осуществления операций с драгоценными металлами, осуществления валютных операций и др.). Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 15.26 КоАП РФ, отличается большей общественной опасностью деяния, выраженной в несении реальной угрозы кредиторам и вкладчикам.

Субъекты правонарушений – кредитные организации – юридические лица, которые для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеют право осуществлять банковские операции, предусмотренные ФЗ № 395-1.

Правонарушения, предусмотренные рассматриваемой статьей, совершаются как виновные деяния с учетом нормы ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ.

Административные правонарушения, посягающие на общественные отношения в сфере страхования (ст.ст. 15.32–15.34.1).

Объектом правонарушений, предусмотренных ст. 15.34 КоАП РФ, являются общественные отношения, связанные с обеспечением прав страховщиков, страхователей и застрахованных лиц в системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, соблюдением порядка сообщения страхователям необходимых сведений о наступлении страхового случая.

Объективная сторона выражается в совершении страхователем действий либо бездействий, связанных с нарушением установленного Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»¹ порядка сообщения страховщику необходимых сведений о наступлении страхового случая.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19559.

Субъектами правонарушений могут быть граждане, должностные и юридические лица, являющиеся страхователями в соответствии со ст. 3 указанного федерального закона.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла.

§ 3. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)

Под административным правонарушением в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) следует понимать противоправное, виновно совершенное физическим или юридическим лицами деяние, т. е. действие либо бездействие, посягающее на установленные таможенным законодательством Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Российской Федерации правила таможенного регулирования, за совершение которого предусматривается ответственность КоАП РФ.

Глава 16 КоАП РФ «Административные нарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)» содержит 24 статьи, закрепляющие составы 42 таможенных правонарушений.

Учитывая интеграционные особенности таможенного регулирования¹ на современном этапе, противоправные деяния в области таможенного дела посягают на общественные отношения в сфере:

– порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу ЕАЭС;

¹ Ст. 2 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5082.

- порядка их перемещения по единой таможенной территории ЕАЭС при нахождении под таможенным контролем;
- порядка таможенного оформления, выпуска и использования товаров и транспортных средств международной перевозки в соответствии с заявленной таможенной процедурой;
- применения мер таможенного контроля;
- правил установления и взимания таможенных платежей;
- правил предоставления участникам ВЭД таможенных льгот и пользования ими;
- реализации властных отношений между таможенными органами и лицами, осуществляющими права владения, пользования и распоряжения товарами и транспортными средствами (нормальную работу таможенных органов)¹.

К ответственности по составам гл. 16 КоАП РФ подлежат лица, совершившие правонарушения как на территории Российской Федерации, так и на единой таможенной территории за пределами территории Российской Федерации, если они связаны с недоставкой товаров (документов к ним), выпущенных таможенными органами Российской Федерации в соответствии с процедурой транзита².

Родовым объектом рассматриваемых административных правонарушений являются общественные отношения, урегулированные нормами таможенного права России и ЕАЭС. Непосредственным объектом выступают конкретные общественные правоотношения, возникающие на таких стадиях таможенных

¹ Зубач А. В., Сафоненков П. Н., Сафоненкова О. А. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2014. С. 168.

² Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 50 «О международных договорах Таможенного союза в сфере сотрудничества по уголовным и административным делам» // Онлайн-справочник таможенных документов. URL: <https://www.alta.ru>.

операций, как декларирование товаров, взимание и уплата таможенных платежей, помещение товаров на склад временного хранения, проведение таможенного контроля и др.

Для правильной квалификации административных правонарушений в области таможенного дела, наряду с объектом, требуется устанавливать и его предмет, например: товары и (или) транспортные средства международной перевозки, иностранная валюта и валюта Российской Федерации, денежные инструменты, средства таможенной идентификации, таможенная декларация и документы.

Объективная сторона правонарушения в области таможенного дела выражается в действии (уничтожение, удаление, изменение либо замена средств идентификации, повреждение либо утрата таких средств (ст. 16.11) или бездействии (непредставление в таможенный орган отчетности (ст. 16.15).

Главной конструктивной особенностью объективной стороны нарушения таможенных правил является то, что большинство статей носит бланкетный характер. Например, при квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 16.3 КоАП РФ, необходимо обращаться к международным договорам государств – членов ЕАЭС, решениям Евразийской экономической комиссии и нормативным правовым актам Российской Федерации.

Факультативные признаки объективной стороны рассматриваемых административных правонарушений:

– время совершения правонарушения. Например, фактическое перемещение товаров через таможенную границу ЕАЭС вне времени работы таможенных органов Российской Федерации (п. 1 ст. 16.1);

– место совершения правонарушения. К примеру, ввоз товаров и транспортных средств международной перевозки на таможенную территорию ЕАЭС помимо мест перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС либо иных установленных законодательством государств – членов ЕАЭС мест (п. 1 ст. 16.1);

– способ совершения правонарушения. Представляет собой приемы, применяемые правонарушителем для совершения противоправного деяния. Например, нарушение таможенных правил способом представления недействительных документов при совершении таможенных операций (ст. 16.7);

– признак «третьего лица» в той или иной форме участвующего в правоотношениях. Например, совершение таможенных операций от имени декларанта и других заинтересованных лиц юридическим лицом, не включенным в реестр таможенных представителей (п. 1 ст. 16.23).

В гл. 16 КоАП РФ законодатель часто использует конструкцию формальных составов, не содержащих признаков наступления вредных последствий деяния. Однако в рассматриваемой главе есть правонарушения с материальным составом. Например, ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ: заявление декларантом либо таможенным представителем при декларировании товаров недостоверных сведений об их наименовании, описании, классификационном коде по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности ЕАЭС, сопряженное с заявлением при описании товаров неполных, недостоверных сведений об их количестве, свойствах и характеристиках, влияющих на их классификацию, либо об их наименовании, описании, о стране происхождения, об их таможенной стоимости, либо других сведений, если такие сведения послужили или могли послужить основанием для освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера.

Субъектами в рассматриваемых составах являются физические лица (общие и специальные субъекты) и юридические лица.

Особенностью гл. 16 КоАП РФ является то, что по ее нормам лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, привлекаются к административной ответственности как юридические лица, хотя по общему правилу административного законодательства за со-

вершение иных административных правонарушений они привлекаются к административной ответственности как должностные лица (ст. 2.4). В сфере таможенного дела законодатель уже сточает ответственность лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, учитывая потенциально высокую степень общественной опасности таможенных правонарушений, которые они могут совершить в процессе своей хозяйственной деятельности в сфере внешнеэкономической деятельности.

Коллективные субъекты таможенных правонарушений могут быть поделены на две группы по пределам деликтоспособности:

- общие – юридические лица, обладающие общей деликтоспособностью вследствие создания и регистрации в установленном законом порядке;

- специальные – круг юридических лиц, указанных в правоохранительной норме. Например, ст. 16.23 КоАП РФ предусматривает ответственность юридических лиц, осуществляющих коммерческую деятельность в области таможенного дела: таможенных представителей, таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов, уполномоченных экономических операторов и т. д.

Большинство статей гл. 16 КоАП РФ по субъектному составу носят универсальный характер, т. е. охватывают максимально широкий круг возможных субъектов правонарушений. Однако имеются отдельные составы, закрепляющие в качестве правонарушителей только физических лиц (ст. 16.4). Некоторые же статьи, напротив, исключают физических лиц из круга субъектов правонарушения (чч. 2 и 3 ст. 16.23).

Для специального субъекта, осуществляющего таможенное дело на постоянной основе и для которого знание таможенных процедур является обязательным условием и частью его профессионального статуса, как правило, характерна умышленная форма вины, а для общего – как в форме умысла, так и неосторожности.

Административные правонарушения, связанные с незаконным перемещением товаров через границу (ст. 16.1).

Статья 16.1 КоАП РФ «Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки» включает 3 части, каждая из которых представляет собой самостоятельный состав, отличающийся способами незаконного перемещения товаров и (или) транспортных средств международной перевозки.

Предусмотренное ч. 1 ст. 16.1 КоАП РФ нарушение таможенных правил выражается в том, что перемещение виновным товаров и (или) транспортных средств международной перевозки через таможенную границу ЕАЭС осуществляется незаконно, при этом объективная сторона может выражаться в перечисленных в диспозиции способах их прибытия на таможенную территорию ЕАЭС или убытия с таможенной территории ЕАЭС.

Часть 2 ст. 16.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за более серьезную разновидность незаконного перемещения через таможенную границу ЕАЭС – сокрытие товара от таможенного контроля путем использования тайников или иных способов, затрудняющих обнаружение товаров, либо путем придания одним товарам вида других.

Частью 3 рассматриваемой статьи установлена ответственность за совершение самой серьезной разновидности нарушения таможенных правил, выражающейся в незаконном перемещении товаров и (или) транспортных средств международной перевозки через таможенную границу ЕАЭС при их прибытии на таможенную территорию ЕАЭС или убытии с таможенной территории ЕАЭС; помещение товаров под таможенную процедуру таможенного транзита или на склад временного хранения.

Объективная сторона выражается в сообщении таможенному органу недостоверных сведений о количестве и грузовых мест, их маркировке, наименовании, весе брутто и (или) объеме товаров посредством представления недействительных доку-

ментов, использовании поддельного средства таможенной идентификации либо подлинного, но относящегося к другим товарам и (или) транспортным средствам.

Субъектом правонарушения, предусмотренного чч. 1 и 2 данной статьи, являются лица, осуществляющие перевозку товаров через таможенную границу ЕАЭС. Таким лицом может быть перевозчик, иное лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров. Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 3, являются лица, фактически сообщившие недостоверные сведения.

Субъективная сторона правонарушений, предусмотренных чч. 1 и 3, характеризуется виной как в форме умысла, так и неосторожности, а ч. 2 – только умысла.

Незаконное перемещение через таможенную границу ЕАЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами ЕАЭС сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия, его основных частей (ствола, затвора, барабана, рамки, ствольной коробки), взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей в крупном размере (стоимость, превышающая один миллион рублей), предусматривает наступление уголовной ответственности по ст. 226.1 УК РФ.

Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок таможенного декларирования (ст.ст. 16.2, 16.4, 16.12).

При разграничении административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена чч. 1, 2 и 3 ст. 16.2 КоАП РФ, необходимо исходить из следующего.

Частью 1 ст. 16.2 КоАП РФ установлена ответственность за недекларирование по установленной форме товаров, когда лицом фактически не выполняются требования таможенного законодательства по таможенному декларированию, т. е. таможенному органу не заявляется весь товар либо его часть (не заявляется часть однородного товара либо при декларировании товарной партии, состоящей из нескольких товаров, в таможенной декларации сообщаются сведения только об одном товаре или к таможенному оформлению представляется товар, отличный от того, сведения о котором были заявлены в таможенной декларации).

Для исчисления размера административного штрафа, предусмотренного санкцией ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ, налагаемого на граждан, используется стоимость товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу ЕАЭС. При этом из указанной стоимости исключается стоимость товаров, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС с освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов в соответствии с таможенным законодательством ЕАЭС.

Если же товар по количественным характеристикам задекларирован полностью, но декларантом либо таможенным представителем в таможенной декларации заявлены недостоверные сведения об их наименовании, описании, классификационном коде по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности ЕАЭС, о стране происхождения, об их таможенной стоимости либо других сведений, эти действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ, при условии, что такие сведения послужили основанием для освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера.

Часть 3 ст. 16.2 КоАП РФ предусматривает ответственность за заявление декларантом или таможенным представителем при таможенном декларировании товаров недостоверных сведений о товарах либо представление недействительных документов, если

такие сведения или документы послужили или могли послужить основанием для несоблюдения установленных международными договорами государств – членов ЕАЭС, решениями Евразийской экономической комиссии, нормативными правовыми актами Российской Федерации запретов и ограничений.

В случае добровольного сообщения декларантом и (или) таможенным представителем в таможенный орган, осуществивший выпуск товаров, о недекларировании товаров с одновременным представлением таможенной декларации или документа, необходимого для внесения изменений и (или) дополнений в сведения, указанные в ранее поданной таможенной декларации, и содержащего сведения о товарах, таможенное декларирование которых не производилось, и документов, на основании которых указанные таможенная декларация или документ заполнены, предусмотренных правом ЕАЭС, лицо, совершившее административное правонарушение, установленное ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ, освобождается от административной ответственности за указанное правонарушение, если на дату, предшествующую дате поступления сообщения и регистрации представленных документов, соблюдены в совокупности следующие условия:

1) таможенный орган не выявил административное правонарушение в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, предметом которого являются товары, указанные в сообщении;

2) таможенный орган не уведомил декларанта, таможенного представителя либо лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров после их выпуска, или его представителя о проведении таможенного контроля после выпуска товаров, если такое уведомление предусмотрено правом ЕАЭС и (или) законодательством Российской Федерации о таможенном деле, либо не начал его проведение без уведомления, если такое уведомление не требуется;

3) у декларанта, таможенного представителя отсутствует задолженность по уплате таможенных пошлин, налогов, пеней, не оплаченная после истечения сроков, установленных требованием об уплате таможенных платежей.

Перечисленное исключение не применяется в отношении стратегически важных товаров и ресурсов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации для целей ст. 226.1 УК РФ.

В случае добровольного представления декларантом и (или) таможенным представителем в таможенный орган, осуществивший выпуск товаров, обращения о внесении изменений и (или) дополнений в таможенную декларацию после выпуска товаров с приложением документов, предусмотренных правом ЕАЭС, лицо, совершившее административное правонарушение, установленное ч. 2 ст. 16.2, освобождается от административной ответственности за указанное правонарушение, если на дату, предшествующую дате регистрации обращения о внесении изменений и (или) дополнений в таможенную декларацию, соблюдены в совокупности условия, перечисленные выше.

По отношению к ст. 16.2 норма ст. 16.4 КоАП РФ является специальной, поскольку в ней регламентируется ответственность за недекларирование либо недостоверное декларирование, но не любых предметов, а только наличных денежных средств и денежных инструментов, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС, подлежащих письменному декларированию.

В соответствии с пп. 7, 8 ст. 260 Таможенного кодекса ЕАЭС таможенному декларированию подлежат:

– наличные денежные средства и (или) дорожные чеки, если общая сумма таких наличных денежных средств и (или) дорожных чеков при их единовременном ввозе на таможенную территорию Союза или единовременном вывозе с таможенной территории

Союза превышает сумму, эквивалентную десяти тысячам долларов США по курсу валют, действующему на день подачи таможенной декларации;

– денежные инструменты, за исключением дорожных чеков.

При таможенном декларировании денежных инструментов, за исключением дорожных чеков, в пассажирской таможенной декларации указывается номинальная стоимость либо соответствующая сумма в валюте государства-члена или иностранной валюте, право на получение которой удостоверяет денежный инструмент. В случае если номинальная стоимость отсутствует и невозможно определить сумму в валюте государства-члена или иностранной валюте, право на получение которой удостоверяет денежный инструмент, в пассажирской таможенной декларации указывается количество перемещаемых через таможенную границу Союза денежных инструментов.

В целях обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении физическими лицами через таможенную границу Союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, подлежащих таможенному декларированию, в пассажирской таможенной декларации должны быть указаны следующие сведения:

1) реквизиты документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лица без гражданства на пребывание (проживание) на территории государства-члена, адрес места жительства (регистрации) или места пребывания на территории государства-члена;

2) сведения о денежных инструментах, за исключением дорожных чеков (вид денежного инструмента, наименование эмитента, дата выпуска и идентифицирующий номер (при наличии));

3) сведения об источнике происхождения наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, об их владельцах,

если перемещаемые наличные денежные средств и (или) денежные инструменты не являются собственностью декларанта, а также сведения о предполагаемом использовании таких наличных денежных средств и (или) денежных инструментов;

4) сведения о маршруте и способе перевозки (вид транспорта, которым осуществляется перевозка) наличных денежных средств и (или) денежных инструментов.

Объективная сторона выражается в бездействии, т. е. невыполнении субъектом таможенных правоотношений, лежащих на нем обязанностей по декларированию перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС валютных средств.

Субъектом является только физическое лицо, перемещающее через таможенную границу ЕАЭС предметы правонарушения.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла.

Незаконное перемещение через таможенную границу ЕАЭС наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, совершенное в крупном размере (если сумма незаконно перемещенных наличных денежных средств и (или) стоимость незаконно перемещенных денежных инструментов превышает двукратный размер суммы наличных денежных средств и (или) стоимости дорожных чеков, разрешенных таможенным законодательством ЕАЭС к перемещению без письменного декларирования), образует состав уголовно наказуемого деяния по ст. 200.1 УК РФ («Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов»).

Сложность квалификации административных правонарушений в указанных сферах объясняется многогранным и многоплановым объектом посягательства, бланкетным характером норм, содержащих соответствующие составы правонарушений, а также схожестью составов административных правонаруше-

ний с преступными посягательствами. Поэтому их квалификация предполагает не только глубокий анализ соответствующих норм КоАП РФ, но и обращение к иным нормативным актам, устанавливающим различные правила, действующие в рассмотренных областях и сферах. Именно их нарушение и образует объективную сторону большинства рассмотренных составов. Правильная квалификация значительной части этих составов требует их сопоставления со сходными (однородными) составами преступлений, содержащихся в гл. 22 УК РФ и др.

Вопросы для самоконтроля

1. Особенности составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.
2. Особенности составов административных правонарушений в области финансов.
3. Особенности составов административных правонарушений в области налогов и сборов.
4. Особенности составов административных правонарушений в области рынка ценных бумаг.
5. Особенности составов административных правонарушений в области банковской деятельности.
6. Особенности составов административных правонарушений в области страховых услуг.
7. Особенности составов административных правонарушений в области таможенного дела.

ГЛАВА 5. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ

Действующее законодательство России устанавливает определенный порядок реализации субъектами своих прав и свобод. Лица, совершающие административные правонарушения, предусмотренные гл. 17 и 19 КоАП РФ, посягают на установленный законами и иными нормативными правовыми актами порядок государственного управления. Правонарушения против институтов государственной власти и порядка управления характеризует повышенная степень общественной вредности, так как данные проступки дестабилизируют установленную систему государственного управления, наносят ущерб авторитету государства. В связи с этим важнейшим условием борьбы с этими видами правонарушений является правильная квалификация деяний, совершенных в данной сфере.

В рамках данной главы объектом изучения станут общественные отношения, складывающиеся при осуществлении квалификации деяний, посягающих на институты государственной власти и порядок управления.

§ 1. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти

Административным правонарушениям, посягающим на институты государственной власти, посвящена гл. 17 КоАП РФ. В эту главу включено 19 статей, которые условно можно разделить на пять групп:

1. *Административные правонарушения, препятствующие деятельности представителей институтов государственной власти* (ст.ст. 17.1–17.2.2, 17.7–17.8.1).

2. *Административные правонарушения, посягающие на порядок использования государственной символики* (ст.ст. 17.10–17.12).

3. *Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок деятельности судов* (ст.ст. 17.3–17.6, 17.9).

4. *Административные правонарушения, связанные с разглашением сведений о мерах безопасности, примененных в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа либо в отношении его близких* (ст. 17.13).

5. *Административные правонарушения, посягающие на порядок осуществления исполнительного производства* (ст.ст. 17.14, 17.15, 17.17).

Родовым объектом представленных здесь групп правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования институтов государственной власти.

Непосредственными (видовыми) объектами правонарушений являются, например, правоотношения, складывающиеся при осуществлении исполнительного производства; правоотношения, возникающие в связи с обеспечением установленного порядка деятельности судов, и др.

Объективная сторона выражается в форме действия либо бездействия. Например, в ст. 17.1 объективная сторона правонарушения выражается в обеих формах:

- невыполнение должностным лицом законных требований представителей законодательной власти – бездействие;
- создание препятствий в осуществлении их деятельности – действие.

Составы административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти, являются по своему вы-

ражению формальными, т. е. для привлечения к административной ответственности достаточно установления факта совершения противоправного действия (бездействия), без наступления каких-либо вредных последствий.

Субъектами административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти, являются физические лица, юридические лица, должностные лица. Совершение отдельных административных правонарушений в этой сфере возможно только специальным субъектом. Например, к таким субъектам относятся работодатели, свидетели, специалисты, эксперты, переводчики, банки и иные кредитные организации.

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется как умыслом, так и неосторожностью.

Например, в составе правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 17.14 КоАП РФ, состоящим в нарушении лицом, не являющимся должником, законодательства об исполнительном производстве, выразившееся в невыполнении законных требований судебного пристава-исполнителя, отказе от получения конфискованного имущества, представлении недостоверных сведений об имущественном положении должника, утрате исполнительного документа, в несвоевременном отправлении исполнительного документа, неисполнении требований исполнительного документа, в том числе полученного от взыскателя содержится и умысел, и неосторожность.

В ст. 17.7 КоАП РФ прямо указывается на наличие в действиях правонарушителя только умысла: умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. В данном случае только умышленное невыполнение законных требований представителей власти будет являться правонарушением.

Рассмотрим квалификацию отдельных видов правонарушений, посягающих на институты государственной власти.

Статья 17.5 «Воспрепятствование явке в суд присяжного заседателя» содержит один состав правонарушения: воспрепятствование работодателем или лицом, его представляющим, явке в суд присяжного заседателя для участия в судебном разбирательстве.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ к осуществлению правосудия привлекаются присяжные и арбитражные заседатели. По смыслу п. 2 ст. 8 указанного закона участие в осуществлении правосудия является не просто правом и обязанностью, а гражданским долгом указанных лиц. Присяжными заседателями являются граждане России, включенные в списки присяжных заседателей и призванные в установленном законом порядке к участию в рассмотрении судом дела.

Непосредственным объектом данного правонарушения являются правоотношения, возникающие в связи с участием в судебном разбирательстве присяжного заседателя.

Объективная сторона правонарушения выражается в форме действия, состоящего в воспрепятствовании (создании определенных преград) работодателем или лицом, его представляющим, явке в суд присяжного заседателя для участия в судебном разбирательстве. Законодательство не разъясняет, в каких конкретно действиях выражается создание работодателем преград присяжным заседателям для выполнения их гражданского долга.

В то же время противоправность действий, выражающихся в создании препятствий явке в суд присяжного заседателя, обусловлена нарушением целого ряда законов: Федерального кон-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834.

ституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹, ст. 170 Трудового кодекса Российской Федерации², Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»³.

Статья 170 ТК РФ устанавливает гарантии и компенсации работникам, привлекаемым к исполнению государственных или общественных обязанностей, которые заключаются в обязанности работодателя освобождать работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей в случаях, если в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами эти обязанности должны исполняться в рабочее время.

Статья 2 Федерального закона Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», определяющая право граждан Российской Федерации участвовать в осуществлении правосудия, устанавливает:

«1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей при рассмотрении судами первой инстанции подсудных им уголовных дел с участием присяжных заседателей. Ограничение данного права устанавливается только федеральным законом.

2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, является их гражданским долгом.»⁴

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683.

³ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48943.

⁴ Там же.

В ст. 11 «Материальное обеспечение присяжных заседателей» данного закона указывается:

«1. За время исполнения присяжным заседателем обязанностей по осуществлению правосудия соответствующий суд выплачивает ему за счет средств федерального бюджета компенсационное вознаграждение в размере одной второй части должностного оклада судьи этого суда пропорционально числу дней участия присяжного заседателя в осуществлении правосудия, но не менее среднего заработка присяжного заседателя по месту его основной работы за такой период.

2. Присяжному заседателю возмещаются судом командировочные расходы, а также транспортные расходы на проезд к месту нахождения суда и обратно в порядке и размере, установленных законодательством для судей данного суда.

3. За присяжным заседателем на время исполнения им обязанностей по осуществлению правосудия по основному месту работы сохраняются гарантии и компенсации, предусмотренные трудовым законодательством. Увольнение присяжного заседателя или его перевод на другую работу по инициативе работодателя в этот период не допускаются.

4. Время исполнения присяжным заседателем обязанностей по осуществлению правосудия учитывается при исчислении всех видов трудового стажа.»¹

Таким образом, анализ соответствующих норм права позволяет сделать вывод о том, что объективная сторона данного правонарушения выражается в запрете покидать рабочее место, отказе учитывать время, затраченное на выполнение обязанностей по осуществлению правосудия, непредоставлении установленных законодательством льгот и гарантий, угрозе увольнения или перевода на нижеоплачиваемую работу и др.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48943.

Субъектом правонарушения является работодатель или лицо, его представляющее. В соответствии со ст. 20 ТК РФ работодателем является физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, установленных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры.

Субъективная сторона правонарушения выражается только в форме умысла. Лицо, совершившее правонарушение, сознает противоправный характер своих действий, предвидит вредные последствия и сознательно их допускает или игнорирует. При этом не имеет юридического значения, какую цель преследовал работодатель или лицо, его представляющее, какими мотивами он руководствовался в каждом конкретном случае, так как на эти признаки отсутствует указание в диспозиции статьи.

Статья 17.9 «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод» предусматривает административную ответственность перечисленного круга субъектов за то, что своими действиями они фактически препятствуют формированию достоверной доказательственной базы.

Объектом посягательства являются отношения по поводу исполнения своих обязанностей определенными субъектами в сфере отправления правосудия.

Объективная сторона анализируемого правонарушения состоит в том, что виновный дает заведомо ложные показания, неправильный перевод, ложное заключение или пояснение (т. е. явно несоответствующие действительности, недостоверные сведения) при производстве по делу об административном правонарушении.

Субъектом правонарушения являются такие участники производства по делу об административном правонарушении, как свидетель, специалист, эксперт и переводчик.

Свидетель – это лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. В соответствии с законом свидетелем может быть в том числе и несовершеннолетний. В данном случае административная ответственность за заведомо ложные показания будет наступать с шестнадцати лет.

Специалист – это любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Эксперт – это любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Переводчик – любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (осуществляющее сурдоперевод¹ или тифлосурдоперевод²), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Необходимо отметить, что субъектом ответственности по ст. 17.9 КоАП РФ также может стать и потерпевший, если его опрашивают в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ как свидетеля (ч. 4 ст. 25.2).

В гл. 25 КоАП РФ предусмотрены обязанности свидетеля, специалиста, эксперта и переводчика как участников производства по делу об административном правонарушении. Так, в ч. 2 ст. 25.6 КоАП РФ указано, что свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать

¹ Сурдоперевод – перевод звуковой информации на язык жестов (для глухих).

² Тифлосурдоперевод – перевод, основанный на тактильном взаимодействии (особенный дактильный метод общения на пальцах со слепоглухими лицами, метод «ладонь в ладонь»).

правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. В соответствии с ч. 5 названной выше статьи свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

По п. 2 ч. 2 ст. 25.8 КоАП РФ специалист обязан давать пояснения по поводу совершаемых им действий. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений (ч. 3 ст. 25.8).

Эксперт обязан давать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения (п. 2 ч. 2 ст. 25.9). Он также предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения (ч. 3 ст. 25.9). Кроме того, в постановлении № 5¹ сказано, что в определении о назначении экспертизы эксперту должны быть разъяснены его права и обязанности, он также должен быть предупрежден об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения (п. 12).

Переводчик обязан выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью (ч. 3 ст. 25.10). В соответствии с ч. 4 ст. 25.10 КоАП РФ переводчик предупреждается об административной ответственности за заведомо неправильный перевод.

Заведомо ложные показания могут относиться к любым обстоятельствам дела, подлежащим выяснению в соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ. Заведомо ложное заключение эксперта может выражаться в игнорировании части материалов, подлежащих оценке, нарочитом искажении их качеств, заведомо ложном выводе, данном в заключении и т. д. Заведомо ложные действия перечисленных выше субъектов должны происходить в рамках

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487>.

производства по делу об административном правонарушении либо исполнительного производства.

В соответствии с постановлением № 5 при рассмотрении дела об административном правонарушении собранные по делу доказательства должны оцениваться с позиции соблюдения требований закона при их получении. Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности, получение объяснений потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности, а свидетели, специалисты, эксперты не были предупреждены об административной ответственности соответственно за дачу заведомо ложных показаний, пояснений, заключений по ст. 17.9 КоАП РФ.

Требуется обратить внимание на наличие схожей по своему общему смыслу статьи в КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за заведомо ложное заключение эксперта. Данная статья находится в гл. 19, общая характеристика которой дана в § 2 гл. 5 учебника. Вместе с тем необходимо отметить, что субъектом ответственности по ст. 19.26 КоАП РФ является не всякий эксперт, а эксперт по аккредитации, технический эксперт или эксперт, давший ложное заключение при осуществлении государственного контроля (надзора). Данный пример демонстрирует влияние характеристики субъекта на квалификацию деяния.

С субъективной стороны деяние выражается в вине в форме умысла. Об этом свидетельствует использование законодательством термина «заведомо», т. е. лицо осознавало противоправный характер своих действий (бездействий), предвидело его вредные последствия, желало наступления этих последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

§ 2. Административные правонарушения, посягающие на порядок управления

Административные правонарушения гл. 19 КоАП РФ посягают на установленный порядок государственного управления в различных сферах. Например, в сфере государственного контроля и надзора, регистрации различных объектов, функционирования уголовно-исполнительной системы, изготовления и использования бланков и печатей, учета и хранения драгоценных металлов и камней, паспортизации и др.

Все составы можно разделить на восемь групп:

1. *Административные правонарушения, выражающиеся в неповиновении законным распоряжениям и предписаниям должностных лиц при осуществлении ими государственного контроля и надзора* (ст.ст. 19.3–19.4.1, 19.5–19.6, 19.7.6, 19.24, 19.33).

2. *Административные правонарушения, посягающие на порядок представления информации в органы государственной власти, представление которой предусмотрено законом* (ст.ст. 19.7–19.7.5-2, 19.7.7–19.7.10, 19.7.12, 19.8–19.8.3).

3. *Административные правонарушения, выражающиеся в несоблюдении требований законодательства должностными лицами органов государственной власти* (ст.ст. 19.6.1, 19.6.2, 19.9, 19.10, 19.32).

4. *Административные правонарушения, посягающие на правила регистрации, учета и обязанность иметь удостоверение личности* (ст.ст. 19.7.11, 19.15–19.17).

5. *Административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил и порядка осуществления различных видов деятельности или исполнения обязанностей* (ст.ст. 19.11, 19.14, 19.19–19.25, 19.30, 19.31, 19.34).

6. *Административные правонарушения, связанные с предоставлением ложных сведений органам государственной власти* (ст.ст. 19.13, 19.18, 19.23, 19.26, 19.27).

7. *Административные правонарушения, выражающиеся в нарушении законодательства в сфере государственной и муниципальной службы* (ст.ст. 19.28, 19.29, 19.35, 19.36).

8. *Административные правонарушения, выражающиеся в насильственных или незаконных действиях, посягающих на порядок управления* (ст.ст. 19.1, 19.2, 19.12, 19.37).

Общим объектом всех рассматриваемых правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения порядка управления в различных сферах. Например, в сфере паспортизации, регистрационного учета граждан, государственного надзора и др.

Объективная сторона данных правонарушений выражается в форме действия (самоуправство, повреждение и срыв печати, представление ложных сведений) либо бездействия (невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении него судом).

Субъективная сторона правонарушений характеризуется как умыслом, так и неосторожностью. Подавляющее большинство правонарушений совершаются в форме умысла. Например, ст. 19.2 «Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)», где умысел является квалифицирующим признаком. Это означает, что если умысел в данных действиях не будет доказан (действия могут быть совершены и по неосторожности), то в них не будет состава правонарушения. Другим примером является также осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии) (ст. 19.20) и др.

К правонарушениям, совершенным по неосторожности, относятся, например: нарушение сроков хранения рекламных материалов (ст. 19.31); утрата документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности (ст. 19.16); непредставление или несвоевременное представление в государственный орган информации (ст. 19.7) и др.

Субъектами данных правонарушений являются граждане, должностные лица, юридические лица, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (в части привлечения к ответственности они приравниваются к юридическим лицам). В ряде статей указаны специальные субъекты правонарушений, например: член общественной наблюдательной комиссии, провайдер хостинга, рекламодатель, народный дружинник, внештатный сотрудник полиции, образовательные организации и др.

Значительная часть составов носит универсальный характер, т. е. для признания их оконченными достаточно установить факт противоправных действий (бездействия), при этом наличия каких-либо вредных последствий не требуется.

Рассмотрим квалификационные признаки некоторых правонарушений, посягающих на порядок управления.

Статья 19.6 «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» служит выполнению одной из задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2) – предупреждению правонарушений.

Кроме того, одной из задач производства по делу об административном правонарушении, в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ, является выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Необходимо отметить, что в КоАП РФ данная декларативная норма находит свою реализацию и в других статьях кодекса. Так, по делу об административном правонарушении подлежат выяснению различные обстоятельства: наличие события административного правонарушения, виновность лица, характер и размер ущерба и др. Среди данных обстоятельств в ч. 7 ст. 26.1 КоАП РФ указаны также причины и условия совершения административного правонарушения. В ст. 29.13 КоАП РФ устанавливается, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающее дело об админи-

стративных правонарушениях, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствующих его совершению, вносят в соответствующие организации и должностным лицам представления о принятии по ним мер по устранению причин и условий. В свою очередь, организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

Объектом данного административного правонарушения является установленный действующим законодательством порядок исполнения постановления (представления), которое вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, по устранению причин и условий, способствующих совершению данных правонарушений.

Объективная сторона правонарушения выражается в игнорировании соответствующей организацией или должностным лицом постановления (представления) судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, по устранению причин и условий, способствующих совершению данных правонарушений, а именно:

а) нерассмотрение в течение месяца поступившего представления (хотя обязаны были его рассмотреть);

б) непринятие мер, необходимых для устранения выявленных причин и условий, способствующих совершению данного административного правонарушения;

в) несообщение о принятых мерах судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, представление.

Субъектами данного административного правонарушения являются исключительно должностные лица, в компетенцию

которых входит принятие и осуществление мер по устранению причин и условий.

Субъективная сторона выражается виной в форме умысла.

Статья 19.13 «Заведомо ложный вызов специализированных служб» также относится к правонарушениям против порядка управления, поскольку функционирование специализированных служб организуется органами государственного управления и органами местного самоуправления и финансируются за счет средств соответствующего бюджета.

Объектом данного административного правонарушения являются правоотношения, возникающие в связи с реализацией граждан права на вызов специализированных служб. Непосредственным предметом посягательства признается нормальный порядок деятельности специальных служб.

Объективная сторона выражается в заведомо ложном вызове пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи или иных специализированных служб. В результате ложного вызова затрудняется работа специализированных служб: машины (бригады) направляются по ложной тревоге, а значит, не могут выполнять свои прямые обязанности, следовательно, эффективность служб помощи падает. Кроме того, государство несет существенные финансовые затраты.

Субъектом данного правонарушения является физическое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста.

Субъективная сторона представлена умышленной формой вины. Вызов специализированных служб гражданином, убежденным в наличии соответствующих обстоятельств, под воздействием заблуждения, обмана или иных факторов, наличие которых несовместимо с квалификацией признаков умышленной вины, нельзя рассматривать в качестве данного административного правонарушения¹.

¹ Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики. 2-е изд., испр. и доп. М. : Статут, 2017. 987 с.

В рамках данной главы были охарактеризованы юридические составы правонарушений, ответственность за которые предусмотрена гл. 17 и 19 КоАП РФ. Многие годы роль административной ответственности в борьбе с данными видами правонарушений постепенно повышалась, а со второй половины 80-х гг. прошлого столетия эта тенденция стала проявляться еще более активно. Возросло фактическое использование многих составов административных проступков, посягающих на институты государственной власти, порядок управления. Расширен перечень действий, за совершение которых виновные могут быть подвергнуты административным санкциям, а также круг субъектов, имеющих право налагать административные санкции. Так проявляется охранительная функция государства в такой важной для общества сфере, как институты государственной власти и установленный порядок управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Виды административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти.
2. Характеристика объективной стороны административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти.
3. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти.
4. Виды административных правонарушений, посягающих на порядок управления.
5. Характеристика объективной стороны административных правонарушений, посягающих на порядок управления.
6. Характеристика субъективной стороны административных правонарушений, посягающих на порядок управления.

ГЛАВА 6. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности является приоритетной задачей государства. Ее решение осуществляется различными средствами (экономическими, организационными, техническими, культурно-воспитательными), среди которых важное место занимают правовые средства. Нормы права устанавливают наиболее значимые правила поведения в общественных местах (например, правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований), правила обращения с предметами и веществами, представляющими повышенную опасность для здоровья, жизни людей (например, правила производства, реализации, хранения, перевозки, использования оружия).

Раздел IX УК РФ и административное законодательство устанавливают соответствующие виды ответственности за нарушение таких правил и другие посягательства на общественный порядок и общественную безопасность.

§ 1. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Глава 20 КоАП РФ включает в себя более 80 составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Анализ санкций статей рассматриваемой главы указывает на относительно высокую степень оценки общественной опасности

этих правонарушений законодателем. Так, более трети статей КоАП РФ предусматривают в качестве меры наказания административный арест, который устанавливается в исключительных случаях по ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ. Также санкции ряда статей этой главы предусматривают размер штрафа, налагаемого на физических лиц, на несколько порядков превышающий минимальный размер штрафа, установленный ст. 46 УК РФ, и достигающий шестисот тысяч рублей.

Высокая степень репрессивности наказаний за рассматриваемые правонарушения актуализирует проблему законности и обоснованности привлечения к ответственности, что невозможно без уяснения конструктивных признаков составов.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений являются общественные отношения, обеспечивающие безопасные условия жизнедеятельности общества, защищенности человека от угроз социального, техногенного и природного характера.

Общественный порядок является непосредственным объектом правонарушений, предусмотренных ст.ст. 20.1, 20.2.2, 20.3, 20.20, 20.21, 20.31 КоАП РФ. Основным непосредственным объектом других правонарушений гл. 20 КоАП РФ является общественная безопасность.

Провозглашая общественный порядок объектом противоправных посягательств и, соответственно, правовой защиты, законодательство не содержит нормативного определения понятия общественного порядка. Вместе с тем от понимания правоприменителем сущности общественного порядка во многом зависит правильность квалификации оцениваемых им противоправных деяний.

Так, оскорбление может быть квалифицировано по ст. 5.62 КоАП РФ, а умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества по ст. 7.17 КоАП РФ, если этими действиями не нарушен общественный порядок. В противном случае эти же деяния квалифицируются по ст. 20.1 «Мелкое хулиганство».

Уяснение содержания понятия «общественный порядок» требует обращения к литературным источникам, отражающим результаты научных исследований этой социально-правовой категории. Юридическая наука различает общественный порядок в широком и узком смысле. В широком смысле это совокупность всех существующих в обществе волевых отношений людей, складывающихся под воздействием и в результате соблюдения социальных норм¹. В узком смысле под общественным порядком понимается урегулированная нормами права и иными социальными нормами система общественных отношений, складывающихся в процессе общения людей в общественных местах, обеспечивающая общественное спокойствие, общественную нравственность, уважение чести и достоинства человека, нормальные условия функционирования транспорта, деятельности организаций, согласованности и ритмичности общественной жизни².

Анализ составов административных правонарушений, сформулированных в нормах гл. 20 КоАП РФ, показывает, что общественные отношения, составляющие содержание общественного порядка в узком смысле и являются одним из основных объектов этих правонарушений.

Высказанные в юридической литературе взгляды относительно понятия общественной безопасности не отличаются

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2005. С. 433–437.

² Юридической наукой не выработано единого понятия общественного порядка в узком смысле. В определение включены признаки общественного порядка, принятые значительным числом ученых-правоведов. Подробнее см.: Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 27 ; Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. М. : МЮИ МВД России, 1996. С. 22 ; Яницкий Ю. А. Соотношение преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2009. С. 18–22 и др.

единством. Но все они объединены признанием того, что общественная безопасность представляет собой систему общественных отношений, регулируемых и складывающихся под воздействием правовых и технических норм и обеспечивающих безопасные условия жизнедеятельности людей. Относительно того, какие именно отношения составляют общественную безопасность, в литературе высказаны различные суждения. Традиционно к ним относятся общественные отношения, связанные с использованием источников повышенной опасности (транспортных средств, оружия, ядохимикатов и пр.) и выполнением работ, представляющих повышенную опасность (горных, строительных, производство атомной энергии и др.)¹.

Другие авторы дополняют этот перечень, включая в него отношения, связанные с предотвращением эпидемий, эпизоотий, стихийных бедствий, минимизацией и ликвидацией их последствий². Рассматривая общественную безопасность как объект деликтно-правовой охраны, некоторые исследователи полагают, что общественную безопасность составляют общественные отношения, направленные на защиту общества от деликтологических угроз, создания условий, при которых предупреждается возникновение таких угроз³.

Приведенные воззрения относительно понятия и содержания общественной безопасности нашли частичное отражение в «Концепции общественной безопасности в Российской Федерации» (утверждена Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г.), которая определяет общественную безопасность

¹ Готовцев А. А. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : 2000. С. 13 ; Яценко С. С. Ответственность за преступления против общественного порядка. Киев, 1976. С. 19.

² Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. С. 32.

³ Яницкий Ю. А. Соотношение преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 18.

как состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹.

В рамках рассматриваемой темы практическое значение имеет определение того круга общественных отношений, составляющих содержание общественной безопасности, которые являются объектом противоправных посягательств, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ. Анализ норм этой главы КоАП РФ и приведенных выше дефиниций общественной безопасности позволяет определить общественную безопасность как объект административных правонарушений, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ, следующим образом: это система общественных отношений, урегулированных правовыми и техническими нормами, складывающаяся при использовании объектов и предметов, при осуществлении отдельных видов деятельности, представляющих повышенную общественную опасность и обеспечивающих защищенность личности, общества от угроз техногенного, природного и социального характера.

Общественная безопасность и общественный порядок являются весьма близкими (родственными, смежными) категориями по характеру составляющих их общественных отношений². Некоторые из правонарушений, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ, могут

¹ Президент России [сайт]. URL: kremlin.ru/acts/news/19653.

² Некоторые авторы полагают, что это идентичные категории (см.: Куделич А. В. Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 15. Другие считают, что общественный порядок включает в себя общественную безопасность (см.: Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3). Высказывается по вопросу соотношения общественного порядка и общественной безопасности и противоположное мнение, согласно которому общественная безопасность включает в себя общественный порядок (см.: Готовцев А. В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук).

посягать как на общественный порядок, так и на общественную безопасность (чч. 3 и 7 ст. 20.2, ст.ст. 20.2.2, 20.31).

Помимо основных объектов, конструкция значительного числа рассматриваемых составов включает в себя и дополнительные непосредственные объекты. Таковыми признаются собственность (ст. 20.1, ч. 4. ст. 20.2, ч. 6 ст. 20.4, ч. 2 ст. 20.32), здоровье (ч. 4 ст. 20.2, ч. 2 ст. 20.2.2, ч. 6 ст. 20.4), честь и достоинство человека (ст. 20.1), порядок управления, а именно нормальная деятельность представителя власти (ч. 2. ст. 20.1, ч. 1 ст. 20.27). Дополнительные объекты в большинстве случаев включены в конструкцию составов сотягчающими обстоятельствами (квалифицированных составов), содержащихся в отдельных частях соответствующих статей КоАП РФ. Так, основной состав мелкого хулиганства сформулирован в ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ. Здесь же дается указание на дополнительные объекты (честь, достоинство, собственность). В ч. 2 этой статьи содержится описание квалифицированного состава, включающего в себя такой дополнительный объект посягательства, как деятельность представителя власти (других лиц) по пресечению правонарушения.

Значительная часть составов правонарушений, посягающих на общественную безопасность, в число конструктивных признаков включает предмет административного правонарушения. Например, оружие (ст.ст. 20.8–20.12), электрошоковые устройства (ст. 20.15), специальные технические средства негласного получения информации (ст. 20.23), технические системы управления и иная специальная техника гражданской обороны (ст. 20.7), экстремистские материалы (ст. 20.29). Предметом некоторых правонарушений, посягающих на общественный порядок, является имущество (ст. 20.1, ч. 2 ст. 20.2.2).

С объективной стороны большинство административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, совершаются путем действий. Действия могут быть простые (потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных

местах – ст. 20.20), альтернативные (нарушение установленного порядка организации либо проведения митинга – ст. 20.2; пропаганда или публичное демонстрирование нацистской символики – ст. 20.3). При альтернативных действиях достаточно установить совершение одного из них для признания, содеянного соответствующим правонарушением. Объективная сторона ч. 2 ст. 20.2 выражена в форме составного деяния, включающего в себя совокупность действия и бездействия.

Бездействие характерно для некоторых составов административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность (нарушение сроков регистрации оружия – ст. 20.11; невыполнение обязанностей по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – ст. 20.6 и др.).

Объективная сторона ряда составов может быть выражена как в форме действия, так и бездействия (нарушение требований пожарной безопасности – ст. 20.4; нарушение требований режима чрезвычайного положения – ст. 20.5; воспрепятствование проведению контртеррористической операции – ч. 3 ст. 20.27 и др.).

Объективная сторона абсолютного большинства составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, и некоторых составов правонарушений, посягающих на общественную безопасность, помимо деяния, включает в себя место его совершения. Прежде всего, это общественное место (ст.ст. 20.1, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.20, 20.21).

КоАП РФ не содержит определения общественного места. Некоторые его нормы (как и нормы других правовых актов) лишь перечисляют отдельные из них (улицы, скверы, парки, стадионы, транспортные средства общего пользования и др.). Анализ этих перечней позволяет определить общественное место как территории, объекты реального или потенциального нахождения персонально неопределенного круга лиц, используемые ими для передвижения, отдыха, удовлетворения культурных, бытовых, социальных потребностей. Они могут быть местами

постоянного пользования (улицы, дворы, скверы и пр.), временного пользования (помещения магазина, кинотеатра в часы их работы) и территории эпизодического нахождения людей (участок местности вне населенного пункта при организованном проведении там спортивного, культурно-развлекательного или иного массового мероприятия).

Помимо общественных мест, объективная сторона некоторых составов включает в себя конкретные объекты (пункт хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ – ч. 7 ст. 20.2) и территории (территория закрытого административно-территориального образования – ст. 20.19; территория действия правового режима контртеррористической операции – ст. 20.27).

В конструкцию некоторых составов правонарушений, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ, включен такой признак объективной стороны, как обстановка совершения противоправного деяния, т. е. конкретные условия, обстоятельства его совершения, которые имеют квалифицирующее значение. К ним относятся: условия особого противопожарного режима (ч. 2 ст. 20.4), состояние опьянения, участие в совершении правонарушения группы лиц (ч. 3 ст. 20.13).

Большинство рассматриваемых составов административных правонарушений являются формальными, т. е. в их конструкции не имеется указаний на последствия противоправных деяний. Некоторые составы сформулированы как материальные, в них указаны конкретные последствия противоправных деяний, которые подлежат установлению в процессе квалификации деяния. К ним относятся: вред здоровью человека, имуществу (чч. 4 и 6 ст. 20.2, ч. 2 ст. 20.2.2, ч. 6 ст. 20.4, ч. 2 ст. 20.32), создание помех движению пешеходов и транспорта, исполнению служебных обязанностей работниками предприятий ядерной энергетики (чч. 3, 7 ст. 20.2), нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи (ст. 20.2.2),

приостановление или прекращение официального спортивного соревнования (ч. 2 ст. 20.31).

С субъективной стороны административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, характеризуются умышленной формой вины, а для значительной группы составов правонарушений, посягающих на общественную безопасность, характерны как умысел, так и неосторожность (ст.ст. 20.4, 20.6, 20.7, 20.11, 20.30). Другим правонарушениям, посягающим на общественную безопасность, свойственна умышленная форма вины.

В число признаков субъективной стороны двух составов включена цель совершения противоправных действий – это сбыт нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3) и массовое распространение экстремистских материалов (ст. 20.29).

Для значительной части составов правонарушений, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ, характерно наличие трех видов субъектов: общего, специального и юридического лица. В качестве специальных субъектов признаются должностные лица; частные детективы и охранники; организаторы, т. е. лица фактически выполняющие организационно-распорядительные функции по организации запрещенного противоправного деяния (ст.ст. 20.2.2, 20.28); родители и законные представители несовершеннолетних (ст. 20.22) и др.

В некоторых составах субъект только общий (ст.ст. 20.1, 20.9, ч. 1 ст. 20.11, ст.ст. 20.12–20.13, 20.17, 20.19–20.21, ч. 1 ст. 20.23, ст. 20.25, чч. 1 и 2 ст. 20.27, ст. 20.31) или только специальный (ст. 20.6, ч. 3. ст. 20.8, ст.ст. 20.16, 20.22, 20.24, 20.26, 20.28). Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 6¹ ст. 20.4 КоАП РФ признается только юридическое лицо.

§ 2. Квалификация отдельных видов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Статья 20.1 «Мелкое хулиганство» содержит описание двух составов: простого и квалифицированного. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, – действия, нарушающие общественный порядок, выражающие явное неуважение к обществу, сопровождающиеся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. Проблемы квалификации деяний по признакам объективной стороны правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, обусловлены отсутствием нормативного определения некоторых из этих признаков. Так, правоприменителю необходимо выяснить, нарушают ли оцениваемые им действия общественный порядок; выражают ли они явное неуважение к обществу; носит ли приставание к гражданам оскорбительный характер. При этом необходимо уяснить понятие общественного порядка, признаки явного неуважения к обществу и оскорбительного приставания к гражданам. Анализ нормативных актов, содержащих аналогичные термины, правоприменительной (прежде всего, судебной) практики, научных публикаций и научно-практических комментариев действующего законодательства позволяет сориентировать правоприменителя в поисках ответов на указанные вопросы.

Нарушением общественного порядка могут быть признаны различные действия, нарушающие общепризнанные нормы поведения в общественных местах: расталкивание прохожих, воспрепятствование их движению, переворачивание и разбрасывание урн, грубые выкрики, срывание афиш, плакатов, элементов

оформления улиц и пр. В них должно выражаться явное неуважение к обществу. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» разъяснил, что под явным неуважением к обществу следует понимать умышленное нарушение общепризнанных норм поведения, продиктованное желанием виновного противопоставить себя окружающим, продемонстрировать пренебрежительное отношение к ним¹. Для признания указанных и других подобных им действий мелким хулиганством необходимо установить, что они сопровождались нецензурной бранью в общественных местах или оскорбительным приставанием к гражданам либо уничтожением или повреждением чужого имущества.

Нецензурная брань как квалифицирующий признак мелкого хулиганства предполагает публичные высказывания, выкрики, исполнение песен, воспроизведение звукозаписи нецензурного содержания, выполнение нецензурных надписей на стенах зданий, на заборах, на покрытии тротуаров и др. Диспозиция ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ сформулирована таким образом, что нецензурная брань в общественном месте образует объективную сторону состава лишь в совокупности с каким-либо другим нарушением общественного порядка (которое и сопровождается нецензурной бранью). Однако анализ правоприменительной практики показывает, что сама по себе нецензурная брань в общественных местах квалифицируется как мелкое хулиганство. Такая квалификация представляется небезосновательной. Действительно, это нарушает общепризнанные нормы поведения в общественных местах, однако мелким хулиганством может быть признано не любое нарушение общественного порядка, а лишь такое нарушение, которое выражает явное неуважение к обществу, т. е. открытое, демонстративное противопоставление

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/121571>. Далее – постановление № 45.

себя окружающим, пренебрежительное отношение к ним и к общепризнанным нормам поведения в общественных местах. Вероятно, нецензурная брань в общественных местах как демонстрация виновным явного неуважения к обществу обоснованно квалифицируется по ст. 20.1 КоАП РФ.

Вместе с тем мимоходом оброненная фраза нецензурного характера, при отсутствии других признаков объективной стороны рассматриваемого состава, вряд ли может быть квалифицирована как правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ.

Следует заметить, что ст. 158 ранее действовавшего КоАП РСФСР определяла нецензурную брань в общественных местах как самостоятельную форму проявления объективной стороны мелкого хулиганства. Аналогичным (самостоятельным) квалифицирующим признаком мелкого хулиганства признавалось и оскорбительное приставание к гражданам. Статья 20.1 КоАП РФ определяет этот признак как дополнительный – сопровождающий нарушение общественного порядка, выражающего явное неуважение к обществу.

Оскорбительным приставанием к гражданам признаются действия, унижающие честь и достоинство другого лица, выраженные в неприличной форме¹: оскорбительные высказывания в адрес конкретного лица; непристойные предложения; плевки в человека; воспрепятствование его движению; хватание за одежду; непристойные прикосновения к телу; жесты оскорбительного характера и пр.

В зависимости от обстоятельств и мотива совершения указанных и подобных им действий они сами по себе могут рассматриваться как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу.

Вместе с тем оскорбительное приставание может быть и не связано с нарушением общественного порядка, выражающим

¹ Понятие оскорбления сформулировано в ст. 5.61 КоАП РФ.

явное неуважение к обществу. В этом случае оно не может быть квалифицировано как мелкое хулиганство.

Другим возможным признаком объективной стороны рассматриваемого состава, сопровождающим нарушение общественного порядка, является уничтожение или повреждение чужого имущества. Это может быть как следствием каких-то действий, нарушающих общественный порядок (например, бросание под ноги прохожих петард, в результате чего повреждена одежда человека или лакокрасочное покрытие автомобиля), так и самостоятельным действием, нарушающим общественный порядок и выражающим явное неуважение к обществу (например, демонстративное в присутствии граждан обливание краской или битье стекол, повреждение боковых зеркал стоящих на улице автомашин).

Обязательным признаком объективной стороны рассматриваемого состава является место совершения указанных выше действий – общественное место (улица, магазин, кинотеатр, общественный транспорт, двор, подъезд многоквартирного дома и др.). Хулиганские действия обычно совершаются публично, т. е. в присутствии других людей. Но могут такие действия быть совершены и в отсутствие посторонних лиц, а их результаты (последствия) позже обретают публичный характер. Например, в ночное время на стенах общественных зданий выполняются нецензурные надписи, непристойные рисунки.

С субъективной стороны мелкое хулиганство характеризуется умыслом. Виновный сознает, что своими действиями нарушает общественный порядок и проявляет явное неуважение к обществу, предвидит вредные последствия этих действий (унижение чести, достоинства, оскорбление общественной нравственности, нарушение общественного спокойствия и пр.) и желает этого (прямой умысел). Мотивом таких действий является самовыражение, самоутверждение путем открытого, вызывающего игнорирования нравственных норм и общепризнанных правил поведения в общественных местах.

Заслуживает внимания вопрос о возможности квалификации по ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ действий, содержащих признаки объективной стороны этого состава, но совершенных с косвенным умыслом (совершающий указанные действия не желает наступления названных выше последствий, но допускает возможность их наступления или относится к ним безразлично). Подобное отношение к содеянному и его последствиям нередко проявляется при семейных (бытовых) ссорах, возникших на почве неприязненных отношений между родственниками или знакомыми, происходящих в общественных местах и сопровождающихся нецензурной бранью, оскорблениями, повреждением или уничтожением имущества участника ссоры.

Представляется, что совершение подобных действий в присутствии посторонних лиц нарушает общественный порядок и должно квалифицироваться как мелкое хулиганство. Аналогичные действия, совершенные вне общественного места, в отсутствие посторонних лиц, состава мелкого хулиганства не содержат¹.

Квалифицированный (с отягчающими обстоятельствами) состав мелкого хулиганства предусмотрен ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ.

Объективная сторона этого состава выражается в совершении действий, предусмотренных ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, но сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка (народного дружинника, внештатного сотрудника полиции и др.) или пресекающего нарушение общественного порядка.

При квалификации противоправных деяний по ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ необходимо иметь в виду, что виновный не исполняет законные требования указанных лиц, направленные на пресечение его хулиганских действий, т. е. неповиновение оказывается непосредственно во время совершения мелкого хулиганства².

¹ П. 13 постановления № 45 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/121571>.

² П. 7 постановления № 45 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/121571>.

Если это происходит после прекращения хулиганских действий (например, в связи с последующим доставлением нарушителя), то содеянное надлежит квалифицировать по совокупности правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.1 и ч. 1 ст. 19.3 (если не исполняются требования представителя власти), или ч. 1 ст. 20.1 и ст. 19.35 (если не исполнены требования дружинника или внештатного сотрудника полиции), или только по ч. 1 ст. 20.1 (при неповиновении требованию других лиц).

При квалификации мелкого хулиганства необходимо учитывать признаки, разграничивающие его с другими смежными составами административных правонарушений и преступлений. Под смежными понимаются составы, содержащие ряд идентичных признаков. Их различает наличие (или отсутствие) лишь отдельных признаков, в конечном счете и обуславливающих юридическую (правовую) индивидуализацию того или иного состава. Совпадающие и различающиеся признаки смежных составов могут относиться к различным их элементам. Так, по признакам объективной стороны (характеру противоправного деяния) многие формы проявления мелкого хулиганства совпадают с оскорблением (ст. 5.61): персонифицированная нецензурная брань, оскорбительное приставание к гражданам и др.

При решении вопроса о квалификации таких действий по ст. 5.61 или 20.1 КоАП РФ необходимо оценить объект посягательства этих действий. Если они были направлены исключительно на унижение чести и достоинства человека, то их надлежит квалифицировать по ст. 5.61 КоАП РФ. Если же такие действия нарушали общественный порядок, они подлежат квалификации по ст. 20.1 КоАП РФ. Вывод об основном непосредственном объекте противоправного посягательства может быть сделан на основе анализа и оценки места, времени, обстановки, мотивов совершения квалифицируемого деяния.

Объективная сторона состава, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ, включает в себя действия, связанные с уничтожением

или повреждением чужого имущества. Такие же действия содержат признаки объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 «Уничтожение или повреждение чужого имущества». Разграничение этих составов требует оценки основных объектов противоправного посягательства. Если уничтожение (повреждение) чужого имущества сопряжено с нарушением общественного порядка, оно подлежит квалификации по ст. 20.1 КоАП РФ. Если же эти действия совершены не публично, не демонстрировали явного неуважения к обществу, а посягали исключительно на отношения собственности (что и явилось непосредственным основным объектом правонарушения), то они должны быть квалифицированы по ст. 7.17 КоАП РФ.

При квалификации мелкого хулиганства по признаку уничтожения или повреждения чужого имущества следует обратить внимание на необходимость его разграничения с преступлениями, предусмотренными ч. 2 ст. 167 УК РФ «Умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества» и ст. 214 УК РФ «Вандализм».

Разграничение мелкого хулиганства (связанного с уничтожением или повреждением чужого имущества) и преступления, предусмотренного ст. 167 УК РФ, возможно по следующим признакам. Основным непосредственным объектом мелкого хулиганства является общественный порядок, а собственность выступает как дополнительный объект. Уничтожение или повреждение чужого имущества сопряжено с какими-то действиями, нарушающими общественный порядок, или сами являются формой нарушения общественного порядка.

При умышленном уничтожении или повреждении чужого имущества, совершенном из хулиганских побуждений, посягательству подвергается собственность. Общественный порядок не является объектом этого посягательства, его нарушение (если оно имелось) не охватывается составом, предусмотренным

ст. 167 УК РФ). Хулиганские побуждения уничтожения или повреждения чужого имущества проявляются в совершении этих действий без какого-либо повода или с использованием незначительного повода. Если при совершении этих действий нарушается общественный порядок и проявляется явное неуважение к обществу, то последнее требует самостоятельной квалификации (по ст. 213 УК РФ или 20.1 КоАП РФ)¹.

Кроме того, для разграничения рассматриваемых составов определяющим является стоимость предмета правонарушения (имущества), его значимость для потерпевшего. Так, действия, нарушающие общественный порядок и сопровождающиеся уничтожением или повреждением чужого имущества, могут квалифицироваться как мелкое хулиганство, если они не повлекли причинение значительного ущерба. В противном случае они подлежат квалификации по ст. 167 УК РФ в совокупности со ст. 20.1 КоАП РФ.

При оценке размера причиненного ущерба следует руководствоваться положениями, содержащимися в примечании к ст. 158 УК РФ и в п. 14 постановления № 45. Согласно этим положениям размер ущерба определяется стоимостью уничтоженного имущества или стоимостью восстановления поврежденного имущества. Решая вопрос о том, является ли причиненный ущерб для потерпевшего значительным, следует исходить из размера причиненного ущерба, значимости уничтоженного или поврежденного имущества для потерпевшего, имущественного (материального) положения последнего. При этом причиненный физическому лицу (гражданину) ущерб не может быть признан значительным, если его размеры менее пяти тысяч рублей.

При анализе ст. 214 УК РФ и ст. 20.1 КоАП РФ обнаруживаются и совпадающие признаки объективной стороны – повре-

¹ Пункты 12, 14 постановления № 45 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/121571>.

ждение (осквернение) чужого имущества. Предметами преступления, предусмотренного ст. 214 УК РФ, являются здания и иные сооружения, подвергающиеся осквернению размещением на них нецензурных надписей, непристойных рисунков, причиняющих существенный ущерб их эстетическим качествам, нарушающих общий вид этих зданий (сооружений). Например, нанесение краской подобных надписей и рисунков на фасаде общественного здания (театра, спорткомплекса и т. п.) на значительной площади стены этого здания содержит признаки вандализма. Осквернение подобными действиями (либо повреждение, уничтожение) надмогильных сооружений, кладбищенских зданий, предназначенных для церемоний в связи с погребением умерших или их поминовением, те же деяния в отношении сооружения, посвященного борьбе с фашизмом, либо мест захоронения участников борьбы с фашизмом содержат признаки преступления, предусмотренного ст. 244 УК РФ. Выполнение нецензурных надписей, рисунков непристойного содержания на стенах обычных зданий, в подъездах домов, на заборах, занимающих небольшую часть поверхности этих зданий и сооружений, содержит признаки мелкого хулиганства.

Помимо зданий и сооружений, подвергаемых осквернению при вандализме, предметом преступления, предусмотренного ст. 214 УК РФ, является имущество на общественном транспорте или в иных общественных местах.

Объективная сторона состава вандализма может проявляться как в осквернении зданий (сооружений), так и в порче указанного имущества, т. е. в его повреждении¹. Объективная сторона состава мелкого хулиганства также наряду с другими действиями включает в себя уничтожение или повреждение чу-

¹ Порча и повреждение – синонимы, означающие приведение в негодность, поломку, делание чего-либо плохим (см.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : 1991. С. 527, 563).

жого имущества. Причем как при вандализме, так и при совершении мелкого хулиганства порча (повреждение), а равно уничтожение имущества могут осуществляться публично в присутствии людей, а могут и не быть публичными. В последнем случае нарушение общественного порядка становится очевидным для персонального неопределенного круга лиц, пребывающих в общественном месте, при обнаружении ими последствий противоправных действий. Здесь обнаруживается совпадение признаков объективной стороны рассматриваемых составов.

Таким образом, налицо коллизия двух норм (содержащихся в ч. 1 ст. 214 УК РФ и в ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ), каждая из которых претендует на регулирование одних и тех же общественных отношений. Это неминуемо порождает проблемы при квалификации правонарушений, неоправданно расширяет границы усмотрения в правоприменении. Например, как должны быть квалифицированы действия лица, бросившего камни в проходящий пассажирский поезд или трамвай и разбившего стекло в вагоне? Очевидно, что подобные действия содержат признаки и вандализма, и мелкого хулиганства. Однозначно ответить на этот вопрос весьма сложно. По мнению некоторых специалистов, такие действия следует квалифицировать как мелкое хулиганство. Если же окно в вагоне поезда разбито при его нахождении в депо – вандализм¹. Изложенная позиция неоднозначна. Менее общественно опасные действия (совершенные в депо), лишенные публичности, предлагается квалифицировать как преступление, а такие же действия, совершенные публично, оцениваются как административное правонарушение. Хотя очевидно, что разбитие окна в вагоне поезда, где находятся пассажиры, представляет более высокую степень общественной опасности.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / [В. И. Булавин и др.]; отв. ред. А. А. Чекалин. 4-е изд., перераб и доп. М. : Юрайт, 2007. С. 742.

По мнению других авторов, любая порча имущества на транспорте, в общественных помещениях, на улицах, площадях (поломка приборов освещения, скамеек, оград и т. п.) должна квалифицироваться как вандализм¹.

При этом игнорируется то обстоятельство, что такая порча имущества может быть сопряжена с нарушением общественного порядка, выражающим явное неуважение к обществу, что соответствует признакам объективной стороны мелкого хулиганства. При таком подходе ст. 20.1 КоАП РФ в этой части оказывается неработающей.

Очевидно, что рассмотренную коллизию законодателю необходимо устранить. Это может быть сделано реализацией высказанного некоторыми правоведами-криминалистами предложения об исключении из диспозиции ст. 214 УК РФ указания на порчу имущества на транспорте и в других общественных местах². В зависимости от размера причиненного такими действиями ущерба, мотивов, целей, обстоятельств их совершения они могут квалифицироваться по другим статьям УК РФ (ст. 167) и КоАП РФ (ст.ст. 7.17, 20.1).

До устранения законодателем рассмотренной коллизии правоприменитель вынужден при обнаружении полного соответствия признаков оцениваемого правонарушения признакам двух составов (ст. 214 УК РФ и ст. 20.1 КоАП РФ) выбирать норму, подлежащую применению в таком случае.

Коллизия норм уголовного и административного законодательства порождает у правоприменителя сомнения в виновности лица в совершении преступления, предусмотренного ст. 214 УК РФ или административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 49 Консти-

¹ Уголовное право России. Особенная часть. Юристъ. М., 1996. С. 277.

² Черемнова Н. А. Уголовная ответственность за вандализм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. 198 с.

туции Российской Федерации неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого. Следовательно, предпочтение (среди конкурирующих норм) в подобном случае должно быть отдано ст. 20.1 КоАП РФ, по которой и надлежит квалифицировать правонарушение¹.

При квалификации деяния по признакам мелкого хулиганства необходимо учитывать и наличие смежного состава преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ «Хулиганство». Их различие состоит в следующем.

Во-первых, хулиганство – грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Строгих критериев разграничения такого нарушения общественного порядка и нарушения, характерного для мелкого хулиганства, не имеется. Вывод о наличии или отсутствии в квалифицируемом деянии признаков грубого нарушения общественного порядка основывается на оценке способа, времени, места, интенсивности, продолжительности, реальных последствий и других обстоятельств правонарушения².

Во-вторых, грубое нарушение общественного порядка признается преступлением (хулиганством), если оно совершено: а) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия (в том числе неисправного, учебного макетов оружия, используемых для оказания психического или физического воздействия); б) по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы; в) на транспорте общего пользования.

¹ Подробнее о подобных коллизиях в законодательстве и их разрешении см.: Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. 2013. № 2 (22). С. 79–88.

² Постановление № 45 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/121571>.

Представляется, что действия, соответствующие признакам мелкого хулиганства, но сопровождающиеся применением оружия, демонстрирующие намерение применить насилие посредством этого оружия, обретают характер грубого нарушения общественного порядка и подлежат квалификации по ст. 213 УК РФ.

Совершение по указанным выше мотивам (ненависти, вражды) или на транспорте общего пользования действий, содержащих признаки мелкого хулиганства (не нарушающих грубо общественного порядка), следует квалифицировать по ст. 20.1 КоАП РФ.

Статья 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»¹ содержит 10 составов административных правонарушений, 4 из которых являются простыми и 6 – квалифицированными (с отягчающими обстоятельствами). В литературе уже обращалось внимание на сложности квалификации рассматриваемого вида административного правонарушения². Диспозиции большинства правовых норм, формулирующих простые составы, являются бланкетными. Квалификация деяний по признакам этих составов предполагает обращение к нормам Федерального закона от 19 июля 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³, регламентирующим порядок организации и проведения публичных мероприятий, права и обязанности их организаторов и участников.

¹ Далее – публичных мероприятий.

² См., например: Ярыгин И. И. Административная ответственность за участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетирования: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2015. № 4.

³ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_48103. Далее – ФЗ № 54.

При квалификации деяний по признакам правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ (нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), необходимо, прежде всего, определить, какие требования названного федерального закона нарушены деяниями организатора публичного мероприятия, и кто признается таким организатором.

Организаторами публичных мероприятий могут выступать один или несколько граждан Российской Федерации, политические партии и другие организации, взявшие обязательства по организации и проведению публичного мероприятия. Они уполномочены вступать в отношения с органами исполнительной власти и местного самоуправления по поводу проводимого мероприятия. Федеральный закон для этого наделяет их определенными правами и обязанностями.

Злоупотребление предоставленными правами, неисполнение (ненадлежащее исполнение) возложенных на организатора обязанностей и образует объективную сторону рассматриваемого состава. Наиболее распространенными формами ее проявления являются:

- организация или проведение мероприятия, если с органом исполнительной власти (местного самоуправления), которому подано уведомление о его проведении, не согласовано мотивированное предложение последнего об изменении места, времени или формы проведения публичного мероприятия;

- самостоятельное изменение ранее согласованного с уполномоченным органом места, времени, формы проведения мероприятия (например, вместо согласованного митинга организовано шествие);

- непринятие мер к недопущению превышения согласованной численности участников публичного мероприятия (если

такое превышение создает угрозу общественному порядку, общественной безопасности, имуществу);

- принятие (в пределах компетенции) мер к соблюдению участниками публичного мероприятия общественного порядка, общественной безопасности, порядка проведения мероприятия (например, непредъявление требования к участникам не использовать маски, не выходить на проезжую часть, на газон и т. п.);

- недоведение до сведения участников требований уполномоченного лица о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;

- отсутствие отличительного знака у организатора мероприятия;

- организация или проведение публичного мероприятия при отказе органа публичной власти в его проведении по предусмотренным законом основаниям (уведомление подано лицом, которое по закону не может быть организатором мероприятия, или предполагается его проведение в месте, запрещенном законом).

Часть 2 ст. 20.2 КоАП РФ содержит специальную (по отношению к ч. 1. ст. 20.2) норму, устанавливающую ответственность за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия.

Федеральным законом установлено, что уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменном виде в уполномоченный орган исполнительной власти (местного самоуправления) не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения мероприятия (для группового пикетирования – не позднее трех дней). Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации под подачей уве-

домления следует понимать в том числе определение места, времени, условий проведения публичного мероприятия в результате согласительных процедур¹.

С момента согласования с уполномоченным органом места и времени проведения мероприятия допускается предварительная агитация (распространение листовок, изготовление плакатов, привлечение отдельных участников к выполнению распорядительных функций при организации и проведении мероприятия и другие действия, имеющие целью побудить граждан к участию в мероприятии). Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П² разъяснил, что оповещение возможных участников о планируемом публичном мероприятии не является агитацией и возможно до согласования этого мероприятия с уполномоченным органом.

При квалификации деяний по признакам правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, следует иметь в виду, что проведение одиночного пикетирования не требует предварительного уведомления уполномоченного органа. Однако Федеральный закон наделил субъектов Федерации правом устанавливать минимально допустимое расстояние между участниками одиночного пикетирования, которое не может быть более 50 метров. При этом, совокупность актов одиночного пикетирования, осуществляемых на установленном расстоянии друг от друга, но объединенных единым замыслом и общей организацией, может по решению суда быть признано одним публичным меро-

¹ П. 30 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 8. Далее – постановление № 28.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142234.

приятием (организованным и проведенным без подачи уведомления). Таким образом, при доказанности единого замысла и общей организации такого мероприятия (единое время, общее место, единые лозунги, требования, «централизованное» изготовление плакатов, транспарантов, организованная смена участников одиночных пикетов и т. п.) акты одиночного пикетирования могут быть квалифицированы по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации в названном постановлении указал на недопустимость квалификации по ст. 20.2 КоАП РФ пикетирования, осуществляемого одним лицом при проявлении к нему обычного внимания заинтересовавшихся его действиями лиц. Значит, нахождение рядом с пикетчиком кого-то из прохожих само по себе не превращает одиночное пикетирование в групповое и не подлежит квалификации по рассматриваемой статье КоАП РФ.

Части 3 и 4 ст. 20.2 КоАП РФ содержат описание квалифицированных составов, признаки объективной стороны которых совпадают с теми, что предусмотрены чч. 1 и 2 этой статьи, но дополнительно включают в себя последствия противоправных действий: создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов, транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры либо превышение норм предельной заполняемости территории (помещения) (ч. 3 ст. 20.2) и причинение вреда здоровью человека или имуществу (ч. 4 ст. 20.2).

Следует заметить, что перечень последствий, предусмотренных ч. 3 рассматриваемой статьи, был значительно расширен Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях»¹. До его принятия эти последствия выражались лишь в создании помех движению пешеходов и транспорта, а также в превышении норм предельной заполняемости территории (помещения). Расширение этого перечня усложняет квалификацию рассматриваемого вида правонарушений. Легального, нормативно определенного понятия и перечня объектов жизнеобеспечения, транспортной, социальной инфраструктуры не имеется. Указать их исчерпывающий перечень весьма затруднительно. В литературных источниках и в правовых актах, издаваемых органами власти, к ним относят и электростанции, и лифты, и системы вентиляции. Несомненно, это создает условия для неоправданного усмотрения при применении анализируемой правовой нормы.

На практике к объектам жизнеобеспечения относят: электростанции, подстанции, линии электропередач; телефонную, телеграфную и радиосвязь; здания, сооружения, устройства для выработки и передачи тепловой энергии, воды, газа, очистительные сооружения. Объектами транспортной инфраструктуры являются: железнодорожные и трамвайные линии, их контактные сети, автодороги, мосты, вокзалы, метрополитен, подвижной состав, системы управления дорожным движением. К объектам социальной инфраструктуры относят: объекты жилищно-коммунального хозяйства, общественного питания, торговли; те же объекты связи и общественного транспорта, предназначенные для обслуживания населения; объекты здравоохранения, образования, спорта и пр.

Создание помех функционированию перечисленных и подобных им объектов, движению пешеходов и транспортных средств, доступу граждан к объектам транспортной и социаль-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165926.

ной инфраструктуры, обычно является следствием таких нарушений установленного порядка организации и проведения публичного мероприятия, как несогласованное изменение указанных в уведомлении места и формы проведения мероприятия (изменение маршрута шествия), проведение шествия вместо заявленного митинга). Превышение норм предельной заполняемости территории (помещения) является следствием участия в публичном мероприятии большего количества граждан, чем было заявлено, а в случае организации такого мероприятия без подачи уведомления – результатом привлечения к участию в нем такого количества граждан, которое заведомо превышает возможности их размещения на соответствующей территории (в помещении).

Относительно квалификации нарушений установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий по признакам превышения реального количества участников заявленному Конституционный Суд Российской Федерации пояснил следующее.

Во-первых, такое превышение является основанием привлечения к ответственности (т. е. содержит состав административного правонарушения) только в том случае, если установлено, что именно несоответствие реального количества участников публичного мероприятия заявленному создало реальную угрозу для общественного порядка и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного мероприятия (как и лиц в нем не участвовавших), причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц¹.

Во-вторых, необходимо доказать вину организатора в превышении численности участников мероприятия. Следует установить, имелась ли у организатора возможность составить адек-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П // «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/399279/>.

ватное представление о подлинном числе участников, использовал ли он имеющиеся возможности для предотвращения превышения заявленной (допустимой) численности участников, принял ли он по требованию уполномоченных должностных лиц конкретные меры к ограничению доступа граждан к месту проведения мероприятия. При разрешении вопроса, были ли организатором предприняты своевременные и необходимые меры для предотвращения участия большего количества граждан, надо учитывать реакцию должностных лиц (в том числе органов внутренних дел) на это превышение¹.

Противоправные действия организатора, предусмотренные чч. 1 и 2 ст. 20.2 КоАП РФ, могут быть квалифицированы по ч. 4 этой статьи, если они повлекли причинение вреда здоровью человека или имуществу. Такая квалификация возможна при условии, что эти действия не содержат признаков преступления. Значит, при оценке этих деяний необходимо учитывать тяжесть причиненного вреда здоровью, размер ущерба, причиненного собственнику имущества, и форму вины организатора в отношении указанных последствий противоправных действий. Так, причинение тяжкого вреда здоровью (как умышленно, так и по неосторожности) содержит признаки уголовно наказуемого деяния (ст.ст. 111, 118 УК РФ); умышленное причинение средней тяжести или легкого вреда здоровью также содержит признаки преступлений (ст.ст. 112, 115 УК РФ). Следовательно, по ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ могут квалифицироваться нарушения установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий, повлекшие по неосторожности причинение средней тяжести или легкого вреда здоровью или иного вреда, не вызвавшего кратковременного расстройства здоровья человека.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142234.

При квалификации нарушений установленного порядка организации или проведении публичных мероприятий, повлекших причинение вреда имуществу, следует учитывать стоимость уничтоженного или поврежденного имущества. Если противоправными умышленными действиями организатора причинен значительный ущерб собственнику имущества или в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, используемыми во время публичного мероприятия, уничтожено (повреждено) имущество в крупном размере, то содеянное не может квалифицироваться по ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ, так как оно содержит признаки преступлений, предусмотренных соответственно ст.ст. 167 или 168 УК РФ.

Разрушение, повреждение объектов энергетики, электро-связи, жилищно-коммунального хозяйства и других объектов жизнеобеспечения или приведение их в негодное для эксплуатации состояние, совершенные из хулиганских побуждений участниками публичного мероприятия, содержат признаки преступления, предусмотренного ст. 215.2 УК РФ.

Квалификация действий (бездействий) организатора публичного мероприятия по ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ возможна только при доказанности причинно-следственной связи между деянием самого организатора и наступившими последствиями в виде вреда здоровью или имуществу. В противном случае, ответственности подлежат лишь непосредственные причинители вреда.

Субъектами правонарушений, предусмотренных чч. 1–4 ст. 20.2 КоАП РФ являются организаторы публичных мероприятий и лица, уполномоченные ими осуществлять отдельные распорядительные функции по организации и проведению мероприятия. Это могут быть, как физические (граждане и должностные лица), так и юридические лица.

Лица, участвующие в публичных мероприятиях, могут признаваться субъектами правонарушений, предусмотренных чч. 5–8 ст. 20.2 КоАП РФ. В постановлении № 45 Верховный

Суд Российской Федерации разъясняет, что участником публичного мероприятия признается гражданин, участвующий в обсуждении и принятии решений, использующий символику и иные средства публичного выражения индивидуального или коллективного мнения.

Объективная сторона состава правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, выражается в деяниях, нарушающих установленный порядок проведения публичных мероприятий. Наделяя участников публичных мероприятий правами, позволяющими реализовать их гражданскую инициативу, ФЗ № 54 возлагает на них некоторые обязанности и запреты. Так, во время проведения публичного мероприятия они обязаны: выполнять законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти (местного самоуправления) и сотрудников органов внутренних дел; соблюдать общественный порядок и регламент проведения мероприятия; соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения (если мероприятие проводится с использованием транспортных средств).

Участникам публичных мероприятий запрещается: скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности; иметь при себе оружие или предметы, используемые в качестве оружия, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества; иметь при себе и распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию; находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.

Неисполнение участниками публичного мероприятия указанных обязанностей и ограничений подлежит квалификации по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ (при наличии в деянии других признаков этого состава). Как отмечается в п. 23 постановления № 28, невыполнение участниками публичного мероприятия законных

требований сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии, воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей, связанных с обеспечением общественного порядка, безопасности граждан, квалифицируется по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, норма которой в данном случае является специальной по отношению к нормам ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Следует полагать, что не требуют квалификации по совокупности административных правонарушений и такие нарушения порядка проведения публичного мероприятия, как распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 20.20 КоАП РФ), пребывание в месте проведения мероприятия в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (ст. 20.21 КоАП РФ). Указанные действия полностью охватываются признаками объективной стороны, предусмотренными ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ.

В то же время нарушение участником публичного мероприятия порядка его проведения, связанное с блокированием транспортных коммуникаций согласно постановлению № 28 подлежит квалификации по совокупности административных правонарушений, предусмотренных ч. 5 ст. 20.2 и ст. 20.18 КоАП РФ.

Признаки объективной стороны правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ, аналогичны рассмотренным выше, но их перечень дополнен указанием на наступление вреда здоровью человека или имуществу в результате нарушения участником публичного мероприятия установленного порядка его проведения.

Замечания, высказанные относительно оценки этих последствий при квалификации деяний по ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ в полной мере соответствуют и характеристике рассматриваемого состава.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 6¹ ст. 20.2 КоАП РФ, выражается в участии в несанкциониро-

ванных публичных мероприятиях, если такие мероприятия повлекли создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов, транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям, объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Несанкционированным признается публичное мероприятие, о проведении которого не подавалось уведомления в органы публичной власти, или последний отказал по предусмотренным законом основаниям в его проведении, или по его предложению не было согласовано изменение места, времени или иных условий проведения мероприятия.

Очевидно, что в отличие от организатора несанкционированного публичного мероприятия или лица, проводящего его, участнику мероприятия может быть не известно, что оно проводится без соответствующего согласования. Поэтому участие в таком мероприятии может квалифицироваться по признакам рассматриваемого состава, если оно продолжается после уведомления представителем органа исполнительной власти (местного самоуправления, правоохранительного органа) участвующих в мероприятии лиц о незаконности его проведения.

При анализе административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ, и практики ее применения, возникает вопрос о квалификации участия в несанкционированном мероприятии, которое не повлекло последствий, предусмотренных ч. 6¹ рассматриваемой статьи. Представляется, что такое участие (при осведомленности лица о его незаконности) является нарушением участником публичного мероприятия правил его проведения. Оно выражается в том, что вопреки этим правилам участник не выполняет требования уполномоченного лица о прекращении мероприятия, т. е. его действия содержат признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 этой статьи, выражается в организации, проведении несанкционированного публичного мероприятия в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника, источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких мероприятиях.

Рассматриваемый состав является материальным и предусматривает последствия перечисленных действий: осложнение выполнения работниками указанных объектов своих служебных обязанностей или создание угрозы безопасности населения и окружающей среды.

Субъективная сторона составов, предусмотренных чч. 5–7 ст. 20.2 КоАП РФ, предполагает умысел.

Субъект правонарушений, предусмотренных чч. 5 и 6 ст. 20.2 КоАП РФ, общий, а в чч. 6.1–8 рассматриваемой статьи он может быть общим, специальным и юридическим лицом.

Часть 8 рассматриваемой статьи включает в себя признаки любого из составов, предусмотренных чч. 1–6¹, и дополнительный квалифицирующий признак субъекта. Таковым признается лицо (гражданин, должностное лицо, юридическое лицо) совершившее какое-либо из правонарушений, предусмотренных чч. 1–6¹, в период его пребывания в состоянии административной наказанности за совершение одного из таких правонарушений.

Если же правонарушение, предусмотренное ст. 20.2 КоАП РФ, совершено физическим лицом, привлекавшимся в течение 180 дней к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ более двух раз, то его действия подлежат квалификации по признакам преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ. При этом, как разъясняет Конституционный Суд Российской Федерации, привлечение к уголовной ответственности по этой статье возможно только в случае, если нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного

мероприятия повлекло причинение, либо реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности или иным конституционно охраняемым ценностям¹.

Статья 20.2.2 «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» формулирует несколько составов: простой (ч. 1) и квалифицированные (чч. 2–4).

Признаки состава, предусмотренного ч. 1 рассматриваемой статьи, в чем-то схожи с рассмотренными выше признаками составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ. Прежде всего различается характер организуемого и проводимого мероприятия. В рассматриваемой статье речь идет о мероприятиях, которые не отнесены Федеральным законом к публичным массовым мероприятиям. Обычно это «тематические» прогулки, проводимые в общественных местах, с целью выразить поддержку или осуждение чего-либо (кого-либо).

Объективная сторона выражена в организации такого массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, в публичных призывах (в различных формах и с использованием различных коммуникационных средств) к таким действиям, в участии в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах.

Рассматриваемый состав является материальным, т. е. объективная сторона включает в себя последствия указанных действий. К ним относятся следующие: нарушение этими действи-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П // «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1091678/>.

ями общественного порядка, санитарных норм и правил; нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи; причинение вреда зеленым насаждениям; создание помех движению пешеходов, транспортных средств; создание препятствий доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Субъектами рассматриваемого правонарушения являются как организаторы, так и участники мероприятия.

Организаторами признаются лица (граждане, должностные лица, юридические лица) фактически выполнявшие организационно-распорядительные функции по организации и проведению мероприятия (определявшие цели, форму, место и время его проведения; организовавшие агитацию, призывы к участию в мероприятии; отдававшие распоряжения участникам об их действиях в ходе проведения мероприятия и т. п.).

Поскольку рассматриваемый состав является материальным, то вменение организатору и лицу, публично призывавшему к участию в мероприятии, указанных в данной статье КоАП РФ последствий массового одновременного пребывания (передвижения) граждан в общественных местах, требует установления их вины в отношении этих последствий. Она может выражаться как в форме умысла, так и неосторожности. Например, организовав передвижение большого числа граждан по узкой улице, лицо либо умышленно, либо по небрежности допускает создание помех движению транспорта и пешеходов.

Вместе с тем указанные в ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ последствия противоправных действий отдельных участников мероприятия, если они не охватывались умыслом организатора и им не проявлена неосторожность в отношении наступления таких последствий, не могут быть вменены организатору. Например, по какому-то поводу организована встреча граждан на центральной площади парка. Отделившаяся от участников меро-

приятия группа лиц перешла на находящийся на отдалении газон и повредила высаженные там цветы. Очевидно, что в данном случае имеет место эксцесс исполнителей, за который не должны нести ответственность ни организатор, ни другие участники мероприятия, т. е. в их действиях отсутствует состав рассматриваемого правонарушения.

Объективная сторона квалифицированного состава, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ, выражается в организации массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, в публичных призывах или в участии в одновременном пребывании (передвижении) граждан в общественных местах, повлекших причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

При квалификации по признакам объективной стороны этого состава следует учитывать суждения относительно тяжести причиненного вреда здоровью и размера ущерба, изложенные выше по квалификации правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ.

Квалификация по признакам субъективной стороны этого состава осуществляется по правилам аналогичным правилам квалификации правонарушений по признакам, предусмотренным ч. 4 ст. 20.2 и ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ.

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.2.2 КоАП РФ, совпадает по всем признакам с составом, предусмотренным ч. 1 этой статьи, но содержит дополнительный квалифицирующий признак – место совершения правонарушения. Им могут быть территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам или к другим объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности, путепроводы, железнодорожные магистрали, полоса отвода желез-

ных дорог и пр. Кроме того, в перечень таких мест входят территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям судов и учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы. К таким местам относится также пограничная зона (при отсутствии специального разрешения пограничных органов).

Применительно к местам, в которых законодательно запрещено проведение публичных мероприятий, в постановлении № 28 разъяснил, что границы таких территорий должны быть утверждены в установленном порядке. В противном случае организатор публичного мероприятия не может быть привлечен к ответственности в связи с проведением мероприятия на указанных территориях. Очевидно, что такой подход приемлем и при квалификации административных правонарушений по ч. 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ.

Субъективная сторона рассматриваемого состава – умысел.

Субъект может быть общим, специальным и юридическим лицом.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.2.2 КоАП РФ, совпадает по всем признакам с составами, содержащимися в чч. 1 и 2 этой статьи, но отягощен признаком, характеризующим субъект данного правонарушения. Таковым является лицо, пребывающее в состоянии административной наказанности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 или ч. 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ.

Статья 20.13 «Стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах» содержит описание трех составов административных правонарушений.

Объективная сторона состава, предусмотренного ч. 1, выражается в стрельбе из оружия в отведенных для этого местах с

нарушением установленных правил. В этой норме, как и в других нормах рассматриваемой статьи, речь идет о стрельбе из любого вида и типа оружия. Отведенными для стрельбы местами являются тир, стрельбища, стрелково-стендовые комплексы, места разрешенной охоты (охотничьи угодья). Правила стрельбы¹ при проведении учебных, учебно-тренировочных стрельб в тирах (на стрельбищах) устанавливаются организациями, в собственности (владении, пользовании) которых находятся эти объекты. Они направлены на обеспечение безопасности при обращении с оружием и запрещают открытие огня без команды руководителя стрельб или после команды «отбой», «прекратить стрельбу», попытки продолжения стрельбы после осечки или заклинивания патрона, стрельбы в любые стороны, кроме той, где расположены мишени, стрельбы из неисправного оружия.

Правилами охоты² запрещена стрельба на расстоянии ближе 200 м от жилья; «на шум», «на шорох», по информационным знакам, жилым и нежилым помещениям, по неясно видимой цели; по пернатой дичи, сидящей на проводах и опорах электропередач; вдоль линии стрелков (когда снаряд может пройти ближе 15 метров от соседнего стрелка).

Диспозиция ч. 1 рассматриваемой статьи не определяет форму вины. Представляется, что эти действия могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности (в результате небрежного обращения с оружием).

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.13 КоАП РФ, выражается в стрельбе из оружия в населенных пунктах или других, не отведенных для этого местах.

¹ См., например: приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. «Об утверждении Наставления по организации огневой подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/71888290>.

² Утверждены Приказом Минприроды Российской Федерации от 16 ноября 2010 г. № 512, с последующими изменениями, утв. приказом Минприроды Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № 581.

Определенную сложность представляет квалификация стрельбы в населенных пунктах. Такие действия могут посягать не только на общественную безопасность, но и нарушать общественный порядок. Очевидно, что стрельба из оружия на изолированной (огороженной) строительной площадке, расположенной в границах населенного пункта, в отсутствие в этом месте посторонних людей посягает на общественную безопасность, но не нарушает общественного порядка. Стрельба в общественном месте (на улице, в общественном транспорте и т. п.), посягая на общественную безопасность, нарушает и общественный порядок. Значит, есть определенная зависимость от времени, места, продолжительности противоправных действий.

При этом, если оружие было применено для физического или психического воздействия на окружающих, то содеянное содержит признаки преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ¹.

Действия, предусмотренные ч. 2 ст. 20.13 КоАП РФ, совершенные группой лиц либо лицом, находящимся в состоянии опьянения, подлежат квалификации по ч. 3 этой статьи (состав с отягчающими обстоятельствами). Следует иметь в виду, что одним из признаков этого состава является стрельба из оружия несколькими лицами, составляющими группу, действия каждого из которых квалифицируются по ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ. Лица, находившиеся в составе такой группы, но не производившие выстрелов, административной ответственности не подлежат. Не могут квалифицироваться по ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ действия стрелявшего, если он и находился в составе группы лиц, при условии, что другие участники этой группы выстрелов не производили.

Представляется проблемным вопрос о квалификации действий лиц, составляющих группу, каждый из которых по очереди стреляет в населенном пункте (другом, не отведенном для этого месте) из оружия, принадлежащего одному из членов этой

¹ Постановление № 45 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/121571>.

группы. Содержат ли действия каждого из них состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ, или они должны быть квалифицированы по ч. 2 этой статьи? КоАП РФ не содержит ответа на этот вопрос. Институт соучастия в совершении административного правонарушения в законе не регламентирован¹. Не исследован он и административно-правовой наукой. Непродолжительный период действия нормы, предусмотренной ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ, не позволяет получить однозначный ответ на этот вопрос и при анализе правоприменительной практики. Адаптируя уголовное законодательство и устоявшиеся воззрения уголовно-правовой науки на институт соучастия в преступлении, можно полагать, что описанные выше действия должны квалифицироваться по ч. 2 ст. 20.13 КоАП РФ, так как каждый из этих лиц поочередно совершает правонарушение, предусмотренное этой нормой. Совершение же рассматриваемого правонарушения группой лиц предполагает взаимосвязанные, дополняющие друг друга действия (стрельба из оружия), которые и влекут более серьезное (опасное) нарушение общественной безопасности и (или) общественного порядка (по сравнению с действиями, предусмотренными ч. 2 этой статьи). Это означает, что по ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ надлежит квалифицировать действия двух или более лиц, согласованных по времени и месту совершения правонарушения.

Давая правовую оценку действиям лица, стрелявшего из оружия в населенном пункте или другом не отведенном для этого месте, следует иметь в виду, что они не могут быть квалифицированы по рассматриваемой статье, если совершены в условиях крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ).

В ст. 20.20 «Потребление (растение) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств

¹ Лишь в двух нормах КоАП РФ (ст. 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность» и ч. 3 ст. 20.13) упоминается о возможности совершения административного правонарушения группой лиц.

или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» сформулировано три состава правонарушения.

Предметом правонарушения, предусмотренного ч. 1 этой статьи, является алкогольная продукция. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹ определяет алкогольную продукцию как пищевую продукцию с содержанием этилового спирта более 0,5 %. Сюда относятся спиртные напитки (в том числе водка), вино, винные напитки, пиво и напитки, изготовленные на основе пива, сидр, медовуха и др.

Объективная сторона выражается в потреблении (распитии) указанных напитков в местах, запрещенных федеральным законом. Термины «потребление» и «распитие» в диспозиции рассматриваемой нормы используются как синонимы. Однако они имеют некоторое лексическое различие. Потребление – использование чего-либо для удовлетворения потребностей, расходование чего-либо². Термин «распитие» в обиходной разговорной речи употребляется обычно применительно к алкогольным напиткам и означает не только само их потребление, но и предшествующие ему действия: откупоривание бутылки, разлитие по стаканам. Распитие алкогольной продукции в запрещенных местах – очевидное для окружающих нарушение общественного порядка. Для квалификации нарушения по признакам, предусмотренным ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, не имеет значение потреблены алкогольные напитки или они только налиты (наливаются)

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8368. Далее – ФЗ № 171.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 571.

в стаканы для последующего употребления¹. В то же время не всякое их потребление в запрещенных местах нарушает общественный порядок.

Обязательным признаком объективной стороны рассматриваемого состава является место потребления алкогольной продукции, запрещенное федеральным законом. К числу таких мест ФЗ № 171 относит: организации культуры, детские, образовательные, медицинские организации; объекты спорта и прилегающие к ним территории; все виды общественного городского и пригородного транспорта; дворы, подъезды, лестницы и лестничные площадки, лифты жилых домов; городские леса, парки, скверы, иные территории, предназначенные для отдыха, туризма, занятий физкультурой и спортом (кроме мест общественного питания, в которых могут употребляться приобретенные там напитки), и другие общественные места.

Предметами правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ, являются наркотические средства и психотропные вещества, подлежащие контролю в Российской Федерации. Их перечень утвержден Правительством Российской Федерации². Помимо этого, предметом рассматриваемого правонарушения являются новые потенциально опасные психоактивные вещества (НПВ). Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»³ определяет их как вещества синтетического или естественного происхождения, вызывающие у человека состояние наркотического или иного токсического опьянения, опасного для его жизни и здоровья. При выявлении таких новых (не значащихся в списках наркотических средств и психотропных веществ) потенциально

¹ Такая правоприменительная практика нашла отражение и поддержку в юридической литературе. См., например: Маршев С. А. Административная ответственность : учебное пособие. М. : ЦОКР МВД России, 2007. С. 322.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12112176>.

³ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/07402>.

опасных веществ, они включаются в специальный Реестр и их оборот запрещается. В этом Реестре они могут находиться до двух лет, после чего, по результатам исследования их свойств, они либо включаются в соответствующий список наркотических средств и психотропных веществ, либо допускаются к свободному обороту. Из числа таких веществ в настоящее время наиболее распространенными являются «спайсы» и различные «соли».

Также к предметам рассматриваемого правонарушения относятся и одурманивающие вещества, потребление которых вызывает одурманивающий эффект, изменяющий психику и поведение потребителя. Они не являются предметом широкого повседневного потребления и не находятся в списках наркотических средств и психотропных веществ, как и в упомянутом выше Реестре НПВ. Официально утвержденного каким-либо государственным органом списка одурманивающих веществ не существует. Действовавший ранее Постоянный комитет по контролю наркотиков в 1996 г. утвердил список примерно из десяти таких веществ, куда входили: закись азота (веселящий газ), хлороформ, эфир, спиртовые экстракты некоторых растений (красавки, белладонны и др.) и пр. В настоящее время официальный статус этого списка однозначно не определен, а правоприменительная практика не считает его исчерпывающим. Поэтому вдыхание паров ацетона, бензина, клея, потребление хозяйственно-бытовых жидкостей, спиртосодержащих аптечных препаратов и т. п. также квалифицируется по рассматриваемой статье.

Объективная сторона правонарушения выражается в потреблении наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача или в потреблении НПВ либо одурманивающих веществ в общественных местах.

Состав правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, по всем признакам, кроме признака субъекта, совпадает с предусмотренным ч. 2 этой статьи.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 3, является иностранный гражданин или лицо без гражданства. Они подвергаются дополнительному наказанию – административному выдворению за пределы Российской Федерации.

При квалификации противоправных деяний по признакам, предусмотренным чч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ, необходимо учитывать следующее. Потребление (без назначения врача) наркотических средств или психотропных веществ не может быть осуществлено без их предварительного незаконного приобретения (потребитель купил, нашел, получил в дар и т. п.) и хранения, которые образуют самостоятельный состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.8 КоАП РФ (если размер приобретенного незначительный)¹. Следовательно, деяние подлежит квалификации по совокупности правонарушений, предусмотренных соответствующими частями ст.ст. 20.20 и 6.8 КоАП РФ.

Норма ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ является специальной по отношению к содержащимся составам в ст. 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача»². Примечание к этой статье устанавливает основания освобождения правонарушителя от административной ответственности за это правонарушение. Это его добровольное обращение в медицинскую организацию для лечения или признание лица больным наркоманией и направление его (с согласия лица) на медицинскую и социальную реабилитацию в лечебно-профилактическое учреждение. В этом случае лицо освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или

¹ В противном случае содержатся признаки преступления, предусмотренного ст. 228 УК РФ.

² Целесообразность существования таких специальных норм представляется сомнительной. Дополняя признаки, предусмотренные ст. 6.9 КоАП РФ, указанием на совершение этих действий в общественных местах, ст. 20.20 КоАП РФ сохраняет санкции ст. 6.9 КоАП РФ, не ужесточая наказания.

психотропных веществ (в том числе и правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ).

Объективная сторона ст. 20.21 «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» выражается в появлении на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортных средствах общего пользования или в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Состояние опьянения может быть вызвано употреблением алкогольной продукции, наркотических средств, НПВ, одурманивающих веществ. Степень опьянения определяющего значения для квалификации не имеет. Однако состояние опьянения правонарушителя должно быть очевидным для окружающих. Это может выражаться в существенном нарушении координации движений (шатающаяся походка, неспособность самостоятельно передвигаться); в утрате ориентации во времени и пространстве (непонимание места своего нахождения, бесцельное перемещение с места на место); в неряшливом внешнем виде, вызывающем брезгливость, отвращение окружающих (мокрая, грязная, сваливающаяся с тела одежда); в беспомощном состоянии пьяного (лежит в общественном месте и не в состоянии подняться) и др.

Оскорбление человеческого достоинства и общественной нравственности может выражаться и в совершении лицом, находящимся в общественном месте в состоянии опьянения, активных действий, нарушающих общепризнанные нормы поведения: грубые выкрики, непристойные жесты, навязчивое приставание к гражданам. Последнее необходимо отличать от оскорбительного приставания к гражданам, являющегося одним из признаков объективной стороны мелкого хулиганства.

Навязчивое приставание может выражаться в попытках познакомиться с человеком, не желающим такого знакомства, в

навязывании окружающим разговора, в многократных обращениях к человеку с просьбами (например, дать денег) или с предложениями (например, вместе выпить) и т. п. Такое приставание оскорбляет человеческое достоинство самого правонарушителя, а при мелком хулиганстве оскорбительное приставание к гражданам унижает честь и достоинство.

Диспозиция ст. 20.22 «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ» изложена следующим образом: «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ». Нередко правоприменителями изложенное рассматривается как признаки, достаточные для констатации факта выполнения лицом объективной стороны состава. Подобная позиция нашла отражение и в юридической литературе, утверждающей, что объективная сторона рассматриваемого состава заключается именно в совершении указанных действий¹, а виновными являются лица, их совершившие, но ответственность возлагается на родителей или иных законных представителей этих лиц². Такая позиция представляется ошибочной. Несовершеннолетние в возрасте до шестнадцати лет не являются субъектами административного правонарушения, а совершенные ими противоправные деяния не являются админи-

¹ Маршев С. А. Административная ответственность : учебное пособие. С. 325–326.

² Административное право : учебник. Ч. 2. С. 181.

стративными правонарушениями (отсутствует состав правонарушения), поэтому они не могут быть признаны виновными в совершении таких правонарушений¹.

Санкция рассматриваемой статьи предусматривает наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей этих лиц. Именно родители и иные законные представители и являются субъектами данного административного правонарушения. Они могут нести ответственность лишь за виновно совершенное ими противоправное деяние. Таковым является неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями (усыновителями, опекунами) несовершеннолетних обязанностей по их содержанию и воспитанию. СК РФ обязывает родителей и иных законных представителей воспитывать детей, заботиться о здоровье, физическом, психическом, нравственном, духовном развитии детей. Ненадлежащее исполнение (неисполнение) этих обязанностей, отсутствие должного контроля за поведением детей, попустительство их отклоняющемуся от нормы поведению, беспечное отношение к ним, следствием чего и явилось изложенное в диспозиции ст. 20.22 КоАП РФ поведение несовершеннолетних, образуют объективную сторону рассматриваемого состава.

Таким образом, диспозиция рассматриваемой статьи содержит указание лишь на последствия противоправного деяния родителей (иных законных представителей). Само же деяние соответствует признакам, изложенным в ч. 1 ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по их содержанию и воспитанию»².

Следовательно, при квалификации необходимо установить не только сам факт пребывания несовершеннолетнего (в воз-

¹ Ст. 2.3 и п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

² Рассматриваемая норма фактически является специальной по отношению к содержащейся в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ.

расте до шестнадцати лет) в состоянии опьянения или потребления им напитков, средств, веществ, указанных в диспозиции рассматриваемой статьи, но и причинно-следственную связь этого факта с отношением родителей (иных законных представителей) к содержанию и воспитанию несовершеннолетнего.

Признаки объективной стороны рассматриваемого состава при их схожести с признаками составов, предусмотренных ст.ст. 20.20 и 20.21 КоАП РФ, следует отличать от последних. Для квалификации правонарушений по признакам состава, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, не требуется устанавливать, что опьянение несовершеннолетнего оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность; не является обязательным признаком его нахождение в состоянии опьянения именно в общественном месте; не имеет значения место потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции, средств и веществ, указанных в диспозиции рассматриваемой нормы.

Указанные в ст. 20.22 КоАП РФ действия могут не нарушать общественный порядок, поскольку могут быть совершены вне общественных мест (в квартире, в подвальном помещении жилого дома и др.)¹.

Применение рассматриваемой статьи КоАП РФ связано с решением вопроса о том, кто именно из родителей несовершеннолетнего подлежит административной ответственности.

Статья 62 СК РФ провозглашает равенство прав и обязанностей родителей в отношении своих детей. При прочих равных условиях оба родителя могут быть привлечены к ответственности. Однако квалификация деяния каждого из них требует уста-

¹ Представляется, что основным непосредственным объектом этого правонарушения является физическое, психическое, нравственное здоровье несовершеннолетних. Общественный порядок является лишь альтернативным объектом. Поэтому рассматриваемую норму было бы уместнее включить в гл. 5 КоАП РФ.

новления, в чем именно проявилось неисполнение (ненадлежащее исполнение) ими родительских обязанностей, оба ли они виновны в их неисполнении (ненадлежащем исполнении).

Статья 20.31 «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» содержит описание пяти составов административных правонарушений.

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 рассматриваемой статьи, выражается в нарушении правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований¹.

Официальным спортивным соревнованием признается соревнование, которое включено в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных и спортивных мероприятий, календарные планы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Правилами поведения зрителей при проведении таких соревнований регламентированы их права и обязанности, установлены запреты на совершение некоторых действий, угрожающих общественному порядку и (или) общественной безопасности. Так, эти правила обязывают зрителей соблюдать общественный порядок; вести себя уважительно по отношению к другим зрителям, организаторам и участникам спортивных соревнований, к лицам, обеспечивающим общественный порядок и общественную безопасность в месте проведения соревнований; выполнять законные требования организаторов соревнований, контролеров-распорядителей и иных лиц, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность; не причинять имущественного вреда другим зрителям и перечисленным выше лицам и др.

В целях обеспечения исполнения этих и некоторых других обязанностей Правилами установлены запреты на совершение зрителями конкретных действий, нарушающих общественный

¹ Эти правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Российская газета. 2013. № 286. 19 дек.

порядок и (или) общественную безопасность или создающих угрозу таких нарушений. Например, зрителям запрещается в местах проведения официальных спортивных соревнований находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, проносить алкогольные напитки, прохладительные напитки в стеклянной и жестяной таре, а также в пластиковой таре емкостью более 0,5 литра; бросать предметы в направлении других зрителей, участников соревнований; оскорблять других лиц (в том числе с использованием баннеров, транспарантов и других средств наглядной агитации), совершать иные действия, порочащие честь, достоинство, деловую репутацию либо направленные на возбуждение ненависти, вражды, на унижение достоинства по признакам расы, пола, национальности и пр.; проносить и использовать любое оружие, огнестрельные и пиротехнические вещества, пневматические хлопушки, духовые приспособления для извлечения звуков, технические средства, способные помешать проведению соревнований и некоторые другие предметы и вещества, в том числе средства поддержки (плакаты, транспаранты, флаги и пр.), не соответствующие требованиям Правил и др.¹

Диспозиция ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ является бланкетной, содержащей ссылку на указанный выше нормативно-правовой акт, поэтому квалификация административных правонарушений по содержащимся в этой статье признакам предполагает обращение к названным Правилам. Всякий раз правоприменитель должен установить, какая именно из содержащихся в этих Правилах обязанность не исполнена правонарушителем или каким запретом он пренебрег.

Сложность квалификации правонарушений по признакам состава, предусмотренного ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, состоит в том, что нарушения некоторых из установленных Правилами

¹ Подробнее см.: ст.ст. 4, 5, 7 Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Российская газета. 2013. № 286. 19 дек.

обязанностей и запретов содержат признаки составов и других административных правонарушений. Например, нахождение в местах проведения официального спортивного мероприятия в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, содержит признаки составов, предусмотренных не только ч. 1 ст. 20.31, но и ст. 20.21 КоАП РФ. Зрителям запрещается оскорблять других лиц (в том числе с использованием баннеров, плакатов и т. п.). Совершение таких действий одновременно содержит признаки правонарушения, предусмотренного ст. 5.61 КоАП РФ. В подобных случаях правоприменитель квалифицирует деяние по специальной норме, которой в данном случае является ст. 20.31 КоАП РФ.

В правилах заложена и возможность конкуренции нормы, предусмотренной ст. 20.31 КоАП РФ, с нормами законодательства об административных правонарушениях субъектов Федерации. Например, Правилами запрещена в местах проведения спортивных соревнований незаконная торговля (включая торговлю входными билетами). Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях тоже содержит составы административных правонарушений, включающих признаки осуществления мелкорозничной торговли без документов, подтверждающих право размещения объектов такой торговли (ст. 11.1) и торговли с рук в неустановленных местах (ст. 11.13). В подобных случаях нарушение Правил, выразившееся в незаконной торговле, подлежит квалификации по ст. 20.31 КоАП РФ.

Некоторые действия, нарушающие правила поведения зрителей, могут квалифицироваться по совокупности правонарушений. Например, Правилами запрещается проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать оружие любого вида (в том числе и оружия самообороны), боеприпасы и взрывчатые вещества. Очевидно, если лицом принесено в место проведения спортивного соревнования оружие, на ношение которого оно не имеет права, то содеянное

подлежит квалификации не только по ст. 20.31 КоАП РФ, но и по соответствующей статье КоАП РФ (или УК РФ), предусматривающей ответственность за незаконное ношение оружия (ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ или ст. 222 УК РФ). Стрельба из оружия в месте проведения спортивного соревнования требует дополнительной квалификации по ч. 2 ст. 20.13 КоАП РФ (при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния).

Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований содержат запрет на совершение действий, направленных на возбуждение ненависти или вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии. Эти действия полностью совпадают с содержащимися в диспозиции ч. 1 ст. 282 УК РФ и подлежат квалификации по этой статье¹.

В ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ сформулированы признаки квалифицированного (с отягчающими обстоятельствами) состава рассматриваемого административного правонарушения. Ими являются повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 рассматриваемой статьи. При этом повторным признается совершение лицом, подвергнутым административному наказанию за правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, такого же нарушения в период пребывания этого лица в стоянии административной наказанности.

Объективная сторона состава, предусмотренного ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ, предполагает грубое нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Согласно примечанию к рассматриваемой статье под грубым нарушением правил поведения зрителей понимаются дей-

¹ Включение в Правила прямого запрета на совершение в месте проведения спортивного мероприятия такого (как и любого другого) преступления представляется излишним (такой запрет является очевидным и всеобщим).

ствия, создающие угрозу безопасности собственной жизни, здоровью, а также безопасности жизни и здоровью иных лиц, находящихся в месте проведения соревнования или на прилегающей к нему территории. Такими действиями могут признаваться использование пиротехнических средств, аэрозольных баллонов с бытовыми жидкостями, краской; бросание в зрителей или участников соревнования предметов, способных причинить им телесные повреждения; выбегание на трассу при проведении соревнований по авто-мото-спорту и т. п. Кроме того, грубым признается любое иное нарушение правил, повлекшее за собой приостановление или прекращение официального соревнования. Подобные действия квалифицируются по ч. 3 рассматриваемой статьи, если они не содержат признаков уголовно-наказуемого деяния.

Субъективная сторона рассматриваемых составов характеризуется умыслом.

Субъект правонарушения – общий.

Составы, предусмотренные чч. 4 и 5 ст. 20.31 КоАП РФ, отличаются от сформулированных в чч. 2 и 3 этой статьи только признаком, характеризующим субъект правонарушения. Им является иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых санкциями этих норм предусмотрено дополнительное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Многочисленность составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, не позволяет в рамках данного учебника провести анализ каждого из них.

Выбор рассматриваемых составов также обусловлен отсутствием или недостаточностью освещения проблем квалификации этих правонарушений в юридической литературе. Именно последнее обстоятельство обусловило особое внимание вопро-

сам разграничения смежных составов административных правонарушений и преступлений, их квалификации при совокупности и конкуренции правовых норм. Изложенный материал сподвигает на ориентирование и поиск аналогичных проблем административного законодательства.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие общественного порядка, как объекта административных правонарушений, предусмотренных нормами гл. 20 КоАП РФ.

2. Понятие общественной безопасности, как объекта административных правонарушений, предусмотренных нормами гл. 20 КоАП РФ.

3. Предметы административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность.

4. Дополнительные непосредственные объекты состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство».

5. Признаки объективной стороны мелкого хулиганства. Их отличие от признаков объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ.

6. Особенности квалификации составов правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ.

7. Особенности квалификации составов правонарушений, предусмотренных ст. 20.2.2 КоАП РФ.

8. Особенности квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 20.22 КоАП РФ.

9. Особенности квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 20.31 КоАП РФ.

10. Разграничение составов, предусмотренных ч. 2 ст. 20.13 КоАП РФ и п. «а» ч. 1 ст. 213 УК РФ.

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ЧАСТЬ



ГЛАВА 7. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Для борьбы с правонарушениями в различных сферах общество, несомненно, нуждается в адекватном и актуальном механизме судебных и административных органов. Исключительную роль в борьбе с такими явлениями осуществляют уполномоченные органы, наделенные законом соответствующими полномочиями. В Российской Федерации данному вопросу уделяется значительное внимание, что выражается в постоянных попытках усовершенствовать деятельность органов, осуществляющих данную функцию.

КоАП РФ определил категории должностных лиц, в том числе органов внутренних дел, и наделил их широкими административно-юрисдикционными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и составлению протоколов об административных правонарушениях, дела о которых рассматривают другие органы административной юрисдикции.

В настоящей главе рассматриваются актуальные для науки административного права вопросы административной юрисдикции. Основное внимание уделено проблеме сущности и плюрализма мнений среди отечественных авторов относительно определения субъектов административной юрисдикции. Также в рамках данной главы анализируются такие аспекты административного права, как виды (классификации) и система субъектов административной юрисдикции. В результате выработано наиболее актуальное определение понятия «субъект административной юрисдикции», перечислены их виды (классификации), детально проанализирована система субъектов административной юрисдикции по действующему законодательству Российской Федерации. Особое место среди всех субъектов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, отведено полиции.

§ 1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции

Субъект является носителем прав и обязанностей, именно с ним связывают возникновение, прекращение, изменения правоотношений, поэтому проблема субъекта в праве – одна из центральных. Не случайно в правовой науке уделяется большое внимание вопросам общего понятия субъекта права, его правового статуса, отраслевых особенностей его проявления¹.

Особое место в системе субъектов права занимают органы, должностные лица, осуществляющие правоохранительные функции. Их наделение соответствующими полномочиями позволяет на законных основаниях вторгаться в сферу прав и интересов других лиц для осуществления правоохранительной функции. Данные особенности формируют правовой статус субъекта, определяют их статику и динамику. Поскольку правоохранительная деятельность представляет сложный феномен, для ее организации характерна специализация субъектов (контрольные, надзорные, юрисдикционные и др. органы).

Применение норм права по одному и тому же делу об административном правонарушении осуществляется несколькими органами (должностными лицами), каждый из которых совершает определенные правоприменительные действия. Например, сотрудники полиции, государственных инспекций выявляют правонарушение, судьи рассматривают дело по существу, банки принимают административные штрафы и т. д. Вместе с тем среди правоприменительных органов обоснованно выделяется центральное звено – тот орган, который по существу решает

¹ См., например: Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. 213 с. ; Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1958. 38 с. ; Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41–48 ; Никифоров М. В. Граждане как субъекты административного права : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Новгород, 2000. 205 с. и др.

юридическое дело¹. Не принижая роли других субъектов, участвующих в применении норм административно-деликтного законодательства, подчеркнем, что они своей деятельностью либо обеспечивают условия для рассмотрения дела (составление протокола о правонарушении, административное задержание, изъятие документов и др.), законность юрисдикционной деятельности (протест прокурора и др.), либо исполняют постановления по делу об административном правонарушении (взыскание наложенного административного штрафа, содержание под стражей подвергнутых административному аресту и др.). Именно такая центральная роль субъектов административной юрисдикции в производстве по делам об административном правонарушении предопределила специфику их правового статуса, основа которого закреплена в разделе 3 «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

Категория статус определяет права в характеристике субъекта. *Status* (с лат. – состояние, положение) означает правовое положение гражданина, юридического лица, государства и характеризуется совокупностью представленных законодательством прав и обязанностей, а также льгот и преимуществ². Наиболее сложным представляется статус государственных органов, должностных лиц. В нем отражаются и переплетаются многочисленные правовые связи органа с государством; с той ветвью государственной власти, к которой он принадлежит; с ведомством, структурным элементом которого он является; с другими субъектами права. С учетом такой многозначности юридических связей надлежит анализировать правовой статус субъекта административной юрисдикции.

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 2. Свердловск, 1973. С. 211.

² Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 818.

Нет единого мнения о структуре правового статуса государственного органа. Различия касаются как количества, так и содержания включаемых в состав правового статуса элементов. К ним чаще всего относят название органа, порядок и способ его образования, территория деятельности, задачи и функции, объем и характер властных полномочий¹, права и обязанности, порядок замещения должностей, ответственность и др.² Названные элементы правового статуса неоднородны по своей направленности, содержанию характеристик, что позволило профессору Д. Н. Бахраху разделить их на следующие блоки: а) целевой, б) структурно-организационный, в) компетенционный (компетенция)³. Такая конструкция правового статуса государственного органа выделяет главное в его юридической характеристике: для чего создан данный орган, какова его организация, какими правами и обязанностями он обладает. При этом целевой блок правового статуса субъектов административной юрисдикции является определяющим для других его блоков. Предложенная схема применима и для анализа правового статуса субъектов административной юрисдикции.

Целевой блок предполагает выделение тех задач, для решения которых создан тот или иной орган. Государство, формируя систему субъектов административной юрисдикции, исходит из наличия существенной угрозы для общественных отношений, которую представляет административная деликтность, и необходимости противодействия этой угрозе. Опасность данной угрозы обуславливает потребность выработки и реализации административной политики по эффективному противодействию

¹ См., например: Цабрия Д. Д. Статус органов управления // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 126–127 и др.

² См., например: Стариков Ю. Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 19; Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72 и др.

³ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М., 1993. С. 25.

административным правонарушениям и средств решения этой важной социальной задачи.

Целевой блок правового статуса субъектов административной юрисдикции чаще всего связывается с целями, задачами административной ответственности, административно-деликтного законодательства¹. Так, действующий КоАП РФ в качестве задач законодательства об административных правонарушениях выделяет защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, охрану здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиту общественной нравственности, охрану окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиту законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (ст. 1.2). Дифференциация охраняемых объектов предопределяет специфику их нарушаемости. Например, если нарушения общественного порядка совершаются в публичной сфере, то для юридических лиц наиболее уязвимы их экономические интересы. Это в свою очередь обусловило и особенности формирования системы субъектов административной юрисдикции, в основу которого положена их специализация по отдельным категориям административных правонарушений.

Задачи, определенные в ст. 1.2 КоАП РФ (защита значимых интересов от административных правонарушений и предупреждение таких противоправных проявлений), представляют собой обобщенную цель административно-деликтного законодательства. Но органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать и разрешать дела об административных правонару-

¹ См., например: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление, гражданин, ответственность. Л., 1975. С. 44.

шениях, являются лишь одним из субъектов правоохраны. Применительно к каждому из них общая цель противодействия административной деликтности получает свою конкретизацию – для контрольно-надзорных органов ставится задача не допустить совершение административных правонарушений, для судебных приставов – обеспечить полностью взыскание наложенных административных штрафов и т. д.

Целевой блок правового статуса субъектов административной юрисдикции обоснованно связывается с производством по делам об административных правонарушениях, в осуществлении которого они играют центральную роль. В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ задачами данного производства являются «всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений».

Структурно-организационный блок отражает организационные элементы правового статуса субъектов административной юрисдикции (место в системе государственного механизма, иерархия отдельных звеньев, порядок установления должности и др.). Анализ их структуры свидетельствует о неоднородности ее составляющих. Поэтому нормы раздела 3 КоАП РФ определяют три группы субъектов административной юрисдикции. При этом юрисдикционные функции осуществляют судьи и должностные лица органов исполнительной власти. Такие функции с определенной натяжкой могут выполнять комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административные комиссии (последние могут создаваться только субъектами Российской Федерации).

Рассматривать дела об административных правонарушениях уполномочены субъекты, относящиеся к различным ветвям государственной власти (судебной и исполнительной). При

этом большинство субъектов административной юрисдикции составляют многочисленные органы исполнительной власти. Анализ действующего законодательства позволяет выделить две группы органов административной юрисдикции: а) федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения, территориальные органы и структурные подразделения территориальных органов, а также иные государственные органы в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; б) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 22.1). Подчеркнем, здесь законодатель вкладывает в понятие субъекта административной юрисдикции совершенно определенный смысл: им может быть орган исполнительной власти или его структурные и территориальные подразделения.

Названную норму следует анализировать в связи с содержанием гл. 23 КоАП РФ, в которой закреплен и пополняется перечень органов, обладающих административно-юрисдикционными полномочиями. Конструкция ст.ст. 23.3–23.85 КоАП РФ однотипна: в первой части приводится наименование федерального органа исполнительной власти и общий перечень видов административных правонарушений, дела о которых закон относит к их ведению; во второй части указываются должностные лица, которые от имени соответствующего органа вправе рассматривать дела об административных правонарушениях. Кто же из них является субъектом административной юрисдикции?

Если исходить из смысла ст. 22.1 КоАП РФ, то им являются федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, уполномоченные на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства

Российской Федерации. Иными словами, к таковым субъектам должны быть отнесены органы и их подразделения, на которых нормативно возложена обязанность борьбы с административными правонарушениями в соответствующей сфере. Так, одним из основных направлений деятельности полиции является предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по делам об административных правонарушениях¹. Объем юрисдикционных полномочий данного субъекта конкретизирован в ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ. Здесь явно прослеживается взаимосвязь назначения органа исполнительной власти и юрисдикционных его полномочий в соответствующей сфере.

Однако орган исполнительной власти, во-первых, является сложным структурированным образованием, выполняющим не только юрисдикционные функции, во-вторых, как свидетельствует анализ КоАП РФ, такие функции выполняют строго определенные должностные лица соответствующего органа (государственные инспектора дорожного надзора, начальники исправительных учреждений, государственные инспектора по маломерным судам и др.). Таким образом, юрисдикционные полномочия фактически осуществляют определенные законом должностные лица, а не те или иные ведомства. В связи с этим представляется целесообразным привести нормы гл. 22 и 23 КоАП РФ в соответствии с этими реалиями. В качестве субъектов административной юрисдикции должны быть определены должностные лица соответствующих органов исполнительной власти. Но само название в законе того или иного должностного лица является лишь предпосылкой для обретения статуса субъекта административной юрисдикции.

Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что государство не создает новых структур и должностей

¹ Ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/. Далее – ФЗ № 3.

для рассмотрения дел об административных правонарушениях (исключение административные комиссии). Оно возлагает эти функции на судей, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностных лиц действующих органов исполнительной власти. Вместе с тем названные субъекты выполняют и иные задачи. Их совокупность характеризует общий статус судьи, инспектора государственного пожарного надзора, руководителя морского порта, военного комиссара и т. д. Поэтому их полномочия по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях следует связывать со специальным их статусом как субъектов административной юрисдикции. Причем такой статус, определенный законом, является индивидуальным. Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях определенное должностное лицо может быть наделено только законом. Этим субъект административной юрисдикции отличается от иных правоприменителей законодательства об административной ответственности. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Юрисдикционными полномочиями в том или ином органе исполнительной власти наделены не все его должностные лица, а только определенные КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, одним из существенных признаков понятия субъекта административной юрисдикции является нормативная обособленность полномочий должностных лиц, уполномоченных рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 22.2 КоАП РФ дела об административных правонарушениях уполномочены рассматривать в пределах своих полномочий должностные лица, указанные в гл. 23

КоАП РФ: 1) руководители федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 2) руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 3) руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 4) руководители структурных подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 5) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные или контрольные функции.

От имени органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассматривать дела об административных правонарушениях вправе: 1) руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их заместители; 2) руководители структурных подразделений указанных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их заместители; 3) иные указанные в гл. 23 КоАП РФ должностные лица, являющиеся государственными инспекторами субъектов Российской Федерации и уполномоченные осуществлять федеральный государственный надзор (контроль). Такая нормативная конструкция охватывает практически всю иерархию исполнительной власти в Российской Федерации.

Правовые нормы, связывающие юрисдикционные полномочия с определенной должностью, органом, являются нормативной предпосылкой их статуса как субъектов административной юрисдикции. Фактически данными полномочиями судьи, должностные лица обладают с момента их назначения, органы – с момента их образования. Но государственные структуры и номенклатура должностей не остаются неизменными. Если судебский корпус обладает относительной стабильностью, то этого нельзя сказать об органах исполнительной власти, их должностных ли-

цах. Исполнительная власть по своей природе, назначению является наиболее динамичной частью государственного механизма, подверженной частым изменениям. При этом юрисдикционная защита общественных отношений должна осуществляться постоянно. До принятия КоАП РФ преобразования, реорганизации органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, нередко приводили к сбоям в работе субъектов административной юрисдикции. Статья 22.3 КоАП РФ ввела в законодательство неизвестный ранее институт преемственности юрисдикционных полномочий. Его суть состоит в том, что нормативно определен правопреемник юрисдикционных полномочий упраздненного, реорганизованного, переименованного органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. Такое определение закон ставит в зависимость от формы упразднения или изменения соответствующих органа или должности. Статья 22.3 КоАП РФ предусматривает три варианта преемственности административно-юрисдикционных полномочий.

Первый вариант связан с упразднением указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта Российской Федерации органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В этом случае до внесения соответствующих изменений и дополнений в КоАП РФ или закон субъекта Российской Федерации подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

Второй вариант связан с преобразованием, иной реорганизацией либо переподчинением соответствующего органа, наделенного юрисдикционными полномочиями. Частью 2 ст. 22.3 КоАП РФ установлено правило, в соответствии с которым до внесения в Кодекс или закон субъекта Российской Федерации

соответствующих изменений и дополнений подведомственные преобразованным или иным образом реорганизованным органам дела об административных правонарушениях рассматривают орган (учреждение, структурное подразделение, территориальный орган), которым переданы указанные функции.

Третий вариант фактически не меняет самого субъекта административной юрисдикции. В ч. 3 ст. 22.3 КоАП РФ речь идет не о преемственности в собственном смысле слова, а только в переименовании органа (должности должностного лица), юрисдикционная компетенция которых остается неизменной. Они продолжают рассматривать дела, отнесенные к их ведению, до внесения соответствующих изменений и дополнений в Кодекс или закон субъекта Российской Федерации.

Компетенционный блок (компетенция) определяет правовые возможности субъектов административной юрисдикции. Их компетенция определяется как нормативно закрепленная совокупность полномочий по рассмотрению дел об определенных административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и формах¹. Не трудно заметить, что такая дефиниция во многом отражает само содержание административно-юрисдикционной деятельности. Именно поэтому полномочия по ее осуществлению наиболее детально урегулированы в КоАП РФ и других нормативных правовых актах.

Компетенция субъектов административной юрисдикции является сложным правовым образованием, имеющим свою структуру. Ее составляющими, по мнению профессора А. Ю. Якимова, являются функциональная, предметная, территориальная, процессуальная компетенция². По нашему мнению, возможно выделение еще наказательной компетенции.

¹ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография. М. : Проспект, 1999. С. 35.

² Там же. С. 35–39.

Функциональная компетенция охватывает полномочия по осуществлению главных функций административной юрисдикции: по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решения по делу, предупреждению правонарушений.

Предметная компетенция представляет собой полномочия субъекта административной юрисдикции по рассмотрению установленного круга дел об административных правонарушениях. Такие полномочия закрепляются в нормах гл. 23 КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, что обеспечивает «распределение труда» между звеньями системы административной юрисдикции. Например, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области валютного контроля в соответствии со ст. 23.60 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования». Большинство субъектов административной юрисдикции уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных несколькими статьями КоАП РФ. Самой обширной предметной компетенцией наделены судьи (ст. 23.1). Дела об отдельных видах правонарушений могут быть отнесены к предметной компетенции различных субъектов административной юрисдикции. Так, дела по ст.ст. 11.9, 11.15, 11.23 КоАП РФ вправе рассматривать должностные лица полиции и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный транспортный надзор.

Процессуальная компетенция охватывает полномочия по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Она представляет самую обширную часть компетенции субъектов административной юрисдикции.

Нормы, закрепляющие процессуальную компетенцию, во-первых, упорядочивают процедуры правоприменительных действий, определяют их последовательность, формы процессуальных документов; во-вторых, обеспечивают гарантии защиты прав участников административно-юрисдикционного процесса. Установление порядка производства по делам об административных правонарушениях отнесено к ведению Российской Федерации (ст. 1.3), что создает условия для единообразия правоприменительной практики. Все субъекты административной юрисдикции руководствуются в своей деятельности едиными процессуальными нормами раздела 4 КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях».

Территориальная компетенция определяет пространственные пределы функционирования субъектов административной юрисдикции. По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (ст. 29.5). Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении № 5¹ разъяснил, что местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения. Если же правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Аналогично решается вопрос и о месте рассмотрения дела в отношении несовершеннолетнего, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.35, 6.10, 20.22 КоАП РФ.

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487>.

Действующая редакция ст. 29.5 КоАП РФ предусматривает ряд исключений из общего правила, устанавливая возможность рассмотрения отдельных категорий дел об административных правонарушениях по месту выявления правонарушения (ст.ст. 19.3, 20.2, 20.2.2 КоАП РФ), по месту нахождения органа, проводившего административное расследование, органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или сами эти средства и др.

Наказательная компетенция предполагает различный объем полномочий субъектов административной юрисдикции по назначению отдельных видов административных наказаний. Возможности большинства органов (должностных лиц), рассматривающих дела об административных правонарушениях, ограничены применением к виновным предупреждения или административного штрафа. Для отдельных категорий должностных лиц предусмотрен максимальный размер административного штрафа, который они уполномочены назначать. Например, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции в соответствии с ч. 3 ст. 23.3 КоАП РФ вправе назначать административные наказания гражданам и должностным лицам в виде предупреждения или административного штрафа в размере до пяти тысяч рублей. Назначать все виды административных наказаний, предусмотренные ст. 3.2 КоАП РФ, вправе только судьи.

§ 2. Система субъектов административной юрисдикции

В процессе деятельности субъектов административной юрисдикции устанавливается виновность лиц в совершении административного правонарушения, осуществляется правовая оценка содеянного, назначается административное наказание. Несмотря на неоднородность субъектов административной юрисдикции (по принадлежности к соответствующей ветви власти, организационному статусу, объему полномочий и др.) правомерно говорить о системе органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, рассмотреть их совокупность с позиций системного анализа¹.

Данная система складывалась в процессе противодействия административной деликтности. На этот процесс оказывали различные по своему влиянию факторы в соответствующий период развития государства: виды и распространенность административных правонарушений, судебная система и структура исполнительной власти, состояние законодательства об административной ответственности; направленность правоохранительной политики и др.

В эволюции органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях², можно отметить, что их совокупность как система начала формироваться только в 60-х гг. прошлого столетия и законодательно впервые закреплена в

¹ См. подробнее об этом: Шергин А. П. Система органов административной юрисдикции // Управление и право. 1977. Вып. 3. С. 319; Его же. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 64–88.

² Процесс формирования системы административной юрисдикции был предметом многих исследований. См., например: Студеникина М. С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967. 324 с. ; Памятники российского права : в 35 т. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2017 и др.

КоАП РСФСР 1984 г. Вместе с тем на всех этапах развития государства в качестве основных субъектов административной юрисдикции функционировали суды (судьи) и органы публичной власти. Лишь непродолжительное время функции рассмотрения дел об административных правонарушениях частично осуществляли негосударственные формирования (товарищеские суды, комиссии по борьбе с пьянством и др.).

В основу системы субъектов административной юрисдикции, определенной в КоАП РСФСР, была положена парадигма преимущества коллегиального рассмотрения дел об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 194 КоАП РСФСР к органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесены: административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов; исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов народных депутатов; районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних; районные (городские) народные суды (народные судьи); органы внутренних дел, государственные инспекции и другие органы (должностные лица), уполномоченные на то законодательными актами СССР. Причем административные комиссии рассматривали все дела об административных правонарушениях, за исключением отнесенных в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях к компетенции иных органов (должностных лиц).

Последующая практика, связанная с недостатками в организации и деятельности административных комиссий, привела к переоценке подходов к формированию системы субъектов административной юрисдикции. На первый план вышло требование профессионализма, которое определило приоритетную роль

судей в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Принятие Конституции Российской Федерации, становление новых государственно-правовых институтов, формирование российского федерализма диктовали необходимость пересмотра механизма реализации административной ответственности, реформирования системы органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Поэтому КоАП РФ, вступивший в действие с 1 июля 2002 г., сформировал новую модель системы субъектов административной юрисдикции.

Исходя из двухуровневой структуры административно-делiktного законодательства (ст. 1.1) рассматриваемая система состоит из двух подсистем: федеральной и региональной (субъектов Российской Федерации). Разделение ее на два блока обуславливает различный уровень закрепления каждого из них. Федеральная подсистема определяется исключительно КоАП РФ (ч. 1 ст. 22.1). Региональная формируется с участием субъектов Российской Федерации, которые вправе создавать административные комиссии, иные коллегиальные органы, органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных региональными законами (ч. 2 ст. 22.1).

Кроме того, центральное место в системе субъектов административной юрисдикции стало принадлежать судьям (мировым судьям). Это связано с возрастанием роли суда в правовом государстве, необходимостью квалифицированной защиты прав и свобод человека и гражданина, являющихся доминантой современной цивилизации. К их подсудности КоАП РФ отнес дела о правонарушениях, предусмотренных более 300 статьями Особенной части КоАП РФ (чч. 1–1¹ ст. 23.1). Также они разрешают широкий круг дел об административных правонарушениях, передаваемых на их рассмотрение в порядке, предусмотренном

ч. 2 ст. 23 КоАП РФ, органами (должностными лицами), к которым поступило дело.

Анализ ст. 23.1 КоАП РФ, определяющей предметную компетенцию судей, свидетельствует не только о существенном расширении круга рассматриваемых дел, но и об отнесении к их ведению наиболее сложных дел об административных правонарушениях против прав человека, в области природопользования, экономики, общественной безопасности. При этом административно-юрисдикционными полномочиями наделены судьи районных судов, гарнизонных военных судов, арбитражных судов, а также мировые судьи.

Таким образом, законодатель не пошел по пути создания автономной судебной структуры для рассмотрения дел об административных правонарушениях, а возложил эти функции на судей указанных судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Отнесение к их исключительной компетенции назначения административного ареста, лишения специального права, конфискации, дисквалификации, административного приостановления деятельности, обязательных работ, административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения еще более усилил их роль в системе субъектов административной юрисдикции. Это не могло не сказаться на нагрузке судей, рассматривающих дела об административных правонарушениях. Так, в 2016 г. судьями судов общей компетенции подвергнуто административным наказаниям 5 430 305 лиц¹.

После принятия КоАП РФ из коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в рассматриваемой системе остались только комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, к ведению

¹ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // URL: <http://www.cdep.ru/index.php=79>.

которых отнесено подавляющее большинство дел о правонарушениях, совершенных несовершеннолетними (ст. 23.2). Административные комиссии не включены в федеральную систему субъектов административной юрисдикции, их создание отнесено к ведению субъектов Российской Федерации.

В КоАП РФ осуществлено значительное расширение ведомственного блока субъектов административной юрисдикции (ст.ст. 23.3–23.87). Право рассматривать дела об административных правонарушениях получили почти все федеральные контрольно-надзорные органы (всего свыше 60 субъектов). Такая позиция законодателя при формировании системы субъектов административной юрисдикции не оправдала ожидания сторонников «моносистемы» и надежд на коллегиальность рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Прогнозируя такой вариант, А. Ю. Якимов писал, что на современном этапе тенденция развития системы субъектов административной юрисдикции, связанная с ростом числа органов отраслевой компетенции, представляется закономерной¹. Но еще долго до кодификации административно-деликтного законодательства ученые отмечали, что концентрация в одном органе полномочий по применению административного принуждения привела бы к неоправданной волоките рассмотрения дел об административных правонарушениях, к большим затратам времени и средств². Это подтверждает административная практика. Например, объем регистрируемых заявлений органов внутренних дел в 2019 г. составил свыше 100 миллионов. Эти цифры отражают нагрузку на один субъект административной юрисдикции (МВД России), но, тем не менее, говорят о том, что за-

¹ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография. С. 98–99.

² Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1972. С. 22–122.

конодатель обосновано предусмотрел расширение круга федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В региональной подсистеме КоАП РФ называют мировых судей и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (эти субъекты определены и в федеральной подсистеме). Что касается других ее составляющих – органы и учреждения исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административные комиссии, иные коллегиальные органы – они образуются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Анализ основных черт действующей системы субъектов административной юрисдикции дает лишь общее представление о ней. Речь идет не просто о совокупности органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а о системе субъектов, осуществляющих однотипную функцию – административную юрисдикцию. Их объединяет не только осуществление одной функции, но и наличие системообразующих связей, которые делятся на внешние и внутренние¹. Внутрисистемные связи опосредствуют взаимоотношения между рассматриваемыми субъектами.

Прежде всего они проявляются в наличии совместной компетенции судей, органов и должностных лиц. Основой административно-юрисдикционной компетенции является ее предметный элемент. Предметная компетенция субъектов административной юрисдикции определена нормами гл. 23 КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации, в которых указываются составы административных правонарушений, дела о которых уполномочен рассматривать тот или иной орган, должностное лицо. Например, в соответствии со ст. 23.11 КоАП РФ военные комиссариаты рассматривают дела об административных

¹ См., например: Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 77.

правонарушениях, предусмотренными ст.ст. 19.25, 21.1–21.7 КоАП РФ. Такое регулирование позволяет «развести» полномочия различных субъектов административной юрисдикции, четко определить участок их административно-юрисдикционной деятельности. Но законодатель при закреплении предметной компетенции этих субъектов нередко относит рассмотрение дел об одних и тех же правонарушениях к совместной компетенции двух и более органов, должностных лиц. Причем при определении совместной компетенции используются два варианта.

Первый сводится к отнесению дел об одном и том же правонарушении к ведению нескольких органов, должностных лиц. Каждый из них при выявлении соответствующего правонарушения вправе рассматривать дело. Так, дела о повреждении имущества на транспортных средствах общего пользования (ст. 11.15) уполномочены рассматривать должностные лица органов внутренних дел, железнодорожного, воздушного, автомобильного, водного транспорта. При этом законодатель не устанавливает жесткого правила, какой из органов должен рассматривать дела, отнесенные к их совместной компетенции. Передача таких дел от одного субъекта административной юрисдикции другому в КоАП РФ не урегулирована, хотя на практике такие случаи нередки. Представляется целесообразным нормативно определить в новой редакции КоАП РФ порядок и условия такой передачи дел.

Второй вариант связан с правилом ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ о рассмотрении судьями дел при условии, если орган (должностное лицо), к которому поступило дело об административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьи. Этот вид совместной компетенции распространяется на определенный в указанной норме перечень административных правонарушений. Как правило, это деяния, представляющие повышенную опасность, за которые законом предусмотрены наряду с административным штрафом такие наказания, как административный

арест, лишение специального права, конфискация, т. е. виды административных наказаний, применение которых является исключительной компетенцией судей. Но дела о правонарушениях, предусмотренных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, вправе рассматривать и другие уполномоченные на то органы, должностные лица. Их возможности ограничены применением мер предупреждения или административного штрафа. Иными словами, они осуществляют «усеченную» административную юрисдикцию, рассматривая дела по существу. Если приходят к выводу, что предупреждение или административный штраф являются недостаточными для достижения целей административного наказания, передают дело на рассмотрение судьи. Получается нестандартная правоприменительная ситуация, когда орган, должностное лицо при такой передаче как бы прогнозирует применение определенного вида административного наказания судьей. Однако последний при определении меры ответственности руководствуется всем диапазоном административных наказаний, которые предоставляет ему санкция статьи. Нередко судьи, как показала административная практика, ограничиваются тем же штрафом, т. е. налицо двойное рассмотрение одного и того же дела с одним и тем же вариантом решения.

Следует также отметить усложнение взаимосвязи между федеральным и региональным сегментами системы субъектов административной юрисдикции. С одной стороны, своеобразно сформирована региональная подсистема (ч. 2 ст. 22.1). Мировые судьи и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (они присутствуют и в федеральной подсистеме) предусмотрены федеральным законодательством. Но их статус в региональной подсистеме скорректирован законами субъектов Российской Федерации, которыми устанавливаются пределы их полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Формирование же остальных элементов региональной подсистемы – уполномоченных органов и учреждений

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административных комиссий, иных коллегиальных органов – прерогатива субъектов Российской Федерации. В своих законах они устанавливают статус названных субъектов административной юрисдикции, определяют их компетенцию.

С другой стороны, рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, уполномочены не только федеральные структуры. Такое право в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ предоставлено также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим региональный государственный надзор либо переданные им полномочия в области государственного надзора, указанными в гл. 23 КоАП РФ. Так, рассматривать дела об административных правонарушениях уполномочены как органы, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (ст. 23.24), так и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие такие же функции в соответствии с лесным законодательством (ст. 23.24.1 КоАП РФ). Аналогично сконструированы и ряд других статей, предоставляющих органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ (ст.ст. 23.26, 23.35, 23.36.1, 23.36.2, 23.55, 23.64).

Наделение органов исполнительной власти отдельных регионов полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, законодатель связывает с условием заключения соответствующего соглашения о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такая возможность предусмотрена ст. 23.79 КоАП РФ «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга» только в отношении дел об

административных правонарушениях по ч. 5 ст. 12.16 КоАП РФ. Заключение аналогичного соглашения о передаче полномочий предусматривается и в ст. 23.79.1 КоАП РФ «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Но данная статья сформулирована как общая норма, без указания на конкретный вид административного правонарушения.

Еще большие возможности участия региональных органов исполнительной власти в рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, представляет ст. 23.79.2 КоАП РФ «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с этой нормой помимо случаев, предусмотренных гл. 23 КоАП РФ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ и совершенных на их территориях, в случае, если это предусмотрено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации о передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принятыми в соответствии с федеральными законами либо заключенными в соответствии с федеральным законом соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий, кроме полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ.

Думается, что такая нормотворческая практика с учетом развития федеральных связей будет расширяться в административно-деликтном законодательстве и способствовать формированию более гибкого механизма реализации административной ответственности.

§ 3. Полиция как субъект административной юрисдикции

Доминирующее место в отраслевой подсистеме субъектов административной юрисдикции занимают органы внутренних дел (полиция). ФЗ № 3¹, закрепляя статус полиции как единого правоохранительного органа по защите жизни, здоровья граждан, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности, впервые выделил норму об основных направлениях ее деятельности (ст. 2). К ним законодатель в числе других отнес предупреждение и пресечение административных правонарушений, а также производство по делам об этих правонарушениях.

Для других субъектов административной юрисдикции такая деятельность является лишь частью выполнения иных задач: судьи вправе рассматривать только поступившие к ним дела об административных правонарушениях, государственные инспекции осуществляют юрисдикционные полномочия наряду с контрольно-надзорной деятельностью.

Сотрудники полиции наделены действующим КоАП РФ правом осуществлять все основные правоприменительные действия по реализации этого административно-деликтного закона: возбуждать дела об административных правонарушениях, рассматривать их по существу и налагать административные наказания, применять иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, исполнять административные наказания. Широта юрисдикционных полномочий полиции оказывает существенное влияние на состояние общественного порядка и общественной безопасности. Сотрудники полиции ежегодно привлекают к административной ответственности свыше 80 миллионов физических и юридических

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/.

лиц (для сравнения: судьи рассматривают немногим более шести миллионов дел). При таких масштабах особое внимание должно быть уделено соблюдению требований законодательства при привлечении к административной ответственности, чтобы при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях не нарушались законные права и интересы граждан, должностных лиц, организаций.

Значительность полномочий сотрудника полиции по применению административного законодательства выражается в следующем:

1. Полиция обладает самой широкой предметной компетенцией среди федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Ее сотрудники вправе рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных более 80 статьями Особенной части КоАП РФ (ст. 23.3), составлять протоколы по большинству административных правонарушений (ст. 28.3). При этом к их ведению отнесено рассмотрение дел о наиболее распространенных и опасных видах административных правонарушений в области дорожного движения, общественного порядка и общественной безопасности.

2. Юрисдикционными полномочиями закон наделяет обширный круг должностных лиц полиции (ч. 2 ст. 23.3). К ним относятся, прежде всего, начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделение, пунктов) полиции, их заместители. Административные правонарушения уполномочены рассматривать сотрудники транспортной полиции: начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители; начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на

которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил. Значительный круг уполномоченных должностных лиц составляют сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД): начальник ГИБДД, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД, его заместители, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель; сотрудники ГИБДД, имеющие специальное звание; старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспекторы безопасности дорожного движения. Также юрисдикционными полномочиями закон наделил старших участковых уполномоченных полиции, участковых уполномоченных полиции.

В связи с реформированием органов внутренних дел в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹ перечень должностных лиц полиции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, был дополнен следующими должностными лицами: руководитель подразделения центрального аппарата МВД России по вопросам миграции, его заместители; руководители структурных подразделений территориальных органов по вопросам миграции, их заместители; руководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители.

Только указанные сотрудники полиции наделены правом рассматривать дела об административных правонарушениях, границы которых строго очерчены в ст. 23.3 КоАП РФ. Так, ру-

¹ «Гарант». URL: <http://base/garant.ru/71435448>.

ководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 10.4, 10.5, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

Указанные особенности полномочий полиции формируют обширную административную практику. Основным объемом в структуре административной деликтности в сфере деятельности полиции занимают нарушения в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ). На их долю приходится более 90 % от общего числа административных правонарушений, выявляемых сотрудниками органов внутренних дел.

Следует также иметь в виду, что от качества работы полиции по применению законодательства об административной ответственности зависит законность деятельности других субъектов административной юрисдикции (судов, государственных инспекций и др.), которым сотрудники полиции передают дела на рассмотрение. Так, большинство дел, рассматриваемых судьями в порядке ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, формируются и передаются им органами внутренних дел (полиции). Поэтому проблема повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности полиции, равно как и других субъектов административной юрисдикции, будет всегда актуальна.

Вне всяких сомнений, можно высказать следующее: если, с одной стороны, продолжать отстаивать «узкий» подход к понятию административной юрисдикции, с другой стороны, отрицать правосудный характер административно-юрисдикционной деятельности суда, а с третьей – заниматься поиском новых терминов для обозначения этого вида деятельности, то весьма логично в новых правовых условиях современной России тем не менее остаться в плену устаревших представлений об административной юрисдикции либо, напротив, разрушить все то позитивное, что уже было достигнуто в юридической науке советского и постсоветского периода.

На наш взгляд, сегодня речь должна идти прежде всего об отказе от «узко-широкого» понимания административной юрисдикции и о расширении ее субъектного состава путем признания судов в качестве субъектов административной юрисдикции, а также о концептуальном переосмыслении правовой природы административно-юрисдикционной деятельности суда и признании ее в качестве составной части правосудия.

Вместе с тем анализ административно-юрисдикционной компетенции полиции позволяет сделать следующие выводы:

- административно-юрисдикционная компетенция представляет основу специального статуса полиции как субъекта административной юрисдикции;
- она является сложной нормативной конструкцией, отражающей функциональный, предметный, территориальный, процессуальный и организационный элементы административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел;
- правовое регулирование административно-юрисдикционной компетенции полиции не представляется оптимальным и требует соответствующей корректировки как в статутных нормативных актах, так и в КоАП РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.
2. Дайте характеристику системы субъектов административной юрисдикции.
3. Из каких элементов состоит правовой статус субъектов административной юрисдикции?
4. Укажите особенности формирования административно-юрисдикционной компетенции судей.
5. Назовите особенности административно-юрисдикционной компетенции полиции.

ГЛАВА 8. ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Важной задачей на современном этапе развития общества является формирование взвешенной и обоснованной административно-наказательной политики как составной части правоохранительной функции государства, оказывающей серьезное влияние на широкий круг отношений. Решение этой задачи неразрывно связано с совершенствованием законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях, поскольку к административной ответственности ежегодно привлекаются десятки миллионов граждан.

В структуре административного процесса производство по делам об административных правонарушениях занимает особое положение. Связано это с тем, что производство по делам об административных правонарушениях представляет собой один из наиболее массовых видов производств. Только судами общей юрисдикции ежегодно рассматривается около двух миллионов дел об административных правонарушениях. Органами внутренних дел и другими органами исполнительной власти ежегодно возбуждается и рассматривается около 70 миллионов дел об административных правонарушениях, хотя точных данных статистики в настоящее время не существует.

В данной главе рассматриваются общие требования к производству по делам об административных правонарушениях.

§ 1. Понятие и задачи производства по делам об административных правонарушениях

Установление в деянии лица состава административного правонарушения является основанием для привлечения к административной ответственности. Реализация этой обязанности осуществляется посредством правоприменительной деятельности уполномоченных органов (должностных лиц) в форме производства по делам об административных правонарушениях.

О производстве по делам об административных правонарушениях можно говорить как о правовом институте, т. е. системе норм КоАП РФ, призванных обеспечить процесс реализации административной ответственности. Он включает в себя ряд субинститутов (например, подинституты доказательств – гл. 26, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – гл. 27, возбуждения дела – гл. 28, рассмотрения дела – гл. 29 и др.) и отдельные нормы, содержащиеся в Общей части КоАП РФ (ст.ст. 1.5, 1.6), в гл. 24 и др.¹

Административно-процессуальные нормы, регламентирующие производство, содержатся и в некоторых подзаконных нормативных актах. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 27.12 КоАП РФ порядок медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации².

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации своими нормативными актами устанавливают перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы

¹ Подробнее см.: Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. Содержание административной ответственности, состояние и проблемы ее правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. 2015. № 2. С. 94–97.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12161120>.

об административных правонарушениях, применять отдельные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (например, приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»¹).

О производстве по делам об административных правонарушениях можно говорить как о правоприменительной деятельности, урегулированной процессуальными нормами соответствующего правового института. Относительно содержания этой деятельности высказанные в юридической литературе взгляды авторов несколько расходятся. Так, в одних литературных источниках эта деятельность сводится к рассмотрению правоприменителями дел об административных правонарушениях². По мнению других авторов, эта деятельность включает в себя не только рассмотрение дела, но и применение мер административно-процессуального обеспечения³. Производство по делам об административных правонарушениях в некоторых публикациях представлено в виде деятельности по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях⁴. В других – как комплекс действий компетентных органов (должностных лиц), направленных на назначение и исполнение административного наказания⁵.

Кроме отсутствия единства в определении содержания производства по делам об административных правонарушениях

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/71792502>.

² Административное право : учебник. Часть вторая. С. 218.

³ Административно-процессуальное право : курс лекций. М. : ЦОКР МВД России, 2009. С. 229–230.

⁴ Административное право России : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Киясханова. 5-е изд. перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. С. 478.

⁵ Административная ответственность : учебное пособие / [А. И. Стахов и др.] ; под ред. А. И. Стахова, Н. В. Румянцева. 9-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. С. 73.

есть еще один недостаток. Авторы пытаются раскрыть содержание и сформулировать понятие производства через составляющие его части – стадии (возбуждение дела, рассмотрение дела). Но последние как правовая конструкция, состоящая из совокупности административно-процессуальных действий, также нуждаются в определении и раскрытии их содержания. Попытка определить неизвестное (производство) через его части (стадии) – другое неизвестное представляется малопродуктивной с точки зрения познания сущности производства по делам об административных правонарушениях.

Более удачным представляется (в то же время наименее распространенным в административно-правовой литературе) определение производства по делам об административных правонарушениях как урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности уполномоченных органов и должностных лиц по пресечению административного правонарушения, объективному установлению и рассмотрению обстоятельств его совершения и назначению наказания лицу, его совершившему¹. Несмотря на неполноту данного определения (как и любого другого), оно выгодно отличается от ранее приведенных тем, что акцентирует внимание на сущностных аспектах производства по делам об административных правонарушениях (пресечение процессуальными средствами правонарушения, установление обстоятельств его совершения и др.). Примечательно, что такой подход к определению понятия производства по делам об административных правонарушениях соответствует и взглядам ученых-процессуалистов на понятие и содержание уголовного процесса. Схожесть задач и содержания этих двух видов процессуальной деятельности обуславливает правомерность аналогичного подхода к определению их понятия.

¹ Административная ответственность : учебное пособие / С. А. Маршев. М. : ЦОКР МВД России, 2007. 488 с.

Итак, производство по делам об административных правонарушениях можно рассматривать как регламентируемую административно-процессуальными нормами деятельность (систему административно-процессуальных действий), позволяющую пресечь административное правонарушение, установить обстоятельства его совершения, квалифицировать содеянное, назначить наказание лицу его совершившему либо освободить его от ответственности (т. е. разрешить дело в соответствии с законом) и обеспечить исполнение принятого решения.

Однако, анализ административно-процессуальных норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, свидетельствует о необоснованном ограничении (авторами приведенных выше дефиниций) производства лишь деятельностью правоприменителей (органов, должностных лиц). Бесспорно, что, являясь субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями, они обязаны осуществлять административно-процессуальные действия по пресечению административных правонарушений, установлению обстоятельств их совершения, назначению виновным справедливых наказаний. Их деятельность составляет основное содержание производства по делам об административных правонарушениях. Но этим содержание производства не исчерпывается. Производство складывается из системы процессуальных действий, в которых кроме органов и должностных лиц участвуют и многие другие лица, так или иначе вовлеченные в производство.

В одних случаях в силу предоставленных им полномочий они сами совершают процессуальные действия: заявляют ходатайства, представляют доказательства, заявляют отводы, обжалуют постановления (лицо, в отношении которого ведется производство, его законный представитель, защитник, потерпевший и его представитель).

В других случаях, не выполняя самостоятельных процессуальных действий, они участвуют в них (понятой, специалист, переводчик). КоАП РФ в нормах гл. 25 определяет вышеперечисленных и некоторых других лиц как участников производства по делам об административных правонарушениях, наделяя их процессуальными правами и обязанностями, реализуемыми при осуществлении тех или иных административно-процессуальных действий.

Предусмотренные соответствующими нормами раздела IV КоАП РФ действия некоторых из них инициируют возбуждение дела об административном правонарушении (например, обращение потерпевшего с заявлением о совершенном в отношении него правонарушении) и исправление ошибок, нарушений при назначении наказания (обжалование постановления по делу), способствуют установлению фактических обстоятельств правонарушения (дача показаний свидетелем, потерпевшим, представление доказательств лицом, привлекаемым к административной ответственности), предупреждают возможную необъективность при рассмотрении дела (заявление отвода) и т. п.

Деятельность по производству по делам об административных правонарушениях направлена на всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела (ст. 24.1).

Всесторонность предполагает установление и исследование всех обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела. В обязательный перечень таковых входят обстоятельства, предусмотренные ст.ст. 4.1, 26.1 КоАП РФ (в их числе обстоятельства, характеризующие правонарушение, личность правонарушителя, смягчающие и отягчающие его ответственность и др.). Всестороннее выяснение обстоятельств дела обеспечивается правом участников производства, имеющих правовой интерес в его исходе, представлять доказательства, заявлять ходатайства об истребовании, исследовании доказательств и др.

Полнота выяснения обстоятельств дела означает исследование по каждому из подлежащих выяснению обстоятельств совокупности доказательств, необходимой и достаточной для признания тех или иных обстоятельств достоверно установленными.

Объективное выяснение обстоятельств дела предполагает беспристрастность правоприменителя в оценке доказательств, исследование и учет как уличающих, так и оправдывающих доказательств, отягчающих и смягчающих административную ответственность обстоятельств.

Своевременность выяснения обстоятельств дела означает соблюдение установленных КоАП РФ процессуальных сроков составления протокола об административном правонарушении, административного расследования, рассмотрения дела, пересмотра вынесенного постановления и др.

Кроме того, КоАП РФ содержит нормы, обеспечивающие (гарантирующие) выполнение этих задач. Например, объективность гарантируется нормами КоАП РФ, предусматривающими отвод и самоотвод судьи, должностного лица при наличии обстоятельств, свидетельствующих о его пристрастности, предвзятости, необъективности.

Недопустимость пребывания лица, совершившего правонарушение под угрозой наказания неоправданно длительное время (своевременность выяснения обстоятельств дела) гарантируется установлением сроков давности привлечения к административной ответственности.

Разрешение дела в соответствии с законом – центральная, основная задача производства по делам об административных правонарушениях. Предпосылкой ее решения является соблюдение вышеназванных составляющих при выяснении обстоятельств дела.

Обеспечение исполнения вынесенного по делу постановления – другая, не менее важная задача административного производства. Неисполнение принятого по делу решения «обесценивает» само производство, во многом лишает его смысла, подрывает авторитет закона, судьи, органа, должностного лица его применившего.

Ставя перед производством эту задачу, КоАП РФ устанавливает и процессуальные меры, способствующие ее решению. Это такие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление, административное задержание, изъятие вещей, арест товаров, транспортных средств, имущества юридического лица и др., предусмотренные гл. 27 КоАП РФ. Их применение до вынесения постановления по делу позволяет исполнить впоследствии назначенные наказания (административный арест, конфискация, административный штраф, выдворение и др.).

Выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, служит целям частной и общей превенции. Помимо того, что достижению этих целей служит само административное наказание, законодатель требует при выяснении обстоятельств дела устанавливать причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению, и принимать меры по их устранению.

Для решения этой задачи КоАП РФ наделяет правоприменителя полномочиями внесения различным организациям и должностным лицам представления об устранении указанных причин и условий. При этом КоАП РФ устанавливает административную ответственность за непринятие необходимых мер по такому требованию.

§ 2. Принципы производства по делам об административных правонарушениях

Принципы – исходные положения, начала какой-либо теории, мировоззрения, программы¹. А применительно к производству по делам об административных правонарушениях можно сказать, что это закрепленные в правовых нормах основные положения, определяющие сущность производства, содержание и смысл всех процессуальных норм его регулирующих и направляющих производство на решение стоящих перед ним задач.

Признание тех или иных правовых установлений принципам производства представляется весьма важным и для законодателя, и для правоприменителя. Внося изменения и дополнения в систему действующих норм КоАП РФ, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, законодатель должен озаботиться соответствием этих изменений (дополнений) действующим принципам производства.

Для правоприменителя принципы носят императивный характер, т. е. иные процессуальные нормы должны им соответствовать, подчиняться и конкретизировать содержание. Будучи определяющими, они обуславливают решение всех вопросов, возникающих при производстве по делу.

Административно-процессуальное регулирование производства не лишено пробелов и противоречий (конкуренций) между отдельными нормами. Восполнению этих пробелов, принятию правильного (законного) решения в условиях конкуренции норм служат принципы производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, встретившись с правовой неопределенностью тех или иных отношений в ходе производства по делу, правоприменитель в поиске правильного решения должен руководствоваться принципами производства. Поэтому вопрос об отнесении того или иного законодательного

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 594.

положения к числу принципов производства по делу имеет весьма важное значение.

К сожалению, в структуре КоАП РФ (в отличие от КАС РФ, УПК РФ) нет главы, в которой были бы систематизированы нормы – принципы производства по делам об административных правонарушениях. Лишь в гл. 1 КоАП РФ, посвященной задачам и принципам законодательства об административных правонарушениях, содержатся нормы, закрепляющие такие принципы законодательства, как равенство перед законом, презумпция невиновности и законность, которые имеют определяющее, приоритетное значение для производства по делам об административных правонарушениях. В разделе IV КоАП РФ («Производство по делам об административных правонарушениях») эти нормы фактически присутствуют, но не названы принципами производства по делу об административном правонарушении. Указанные недостатки правового регулирования в значительной мере обуславливают различия в подходах авторов к вопросу отнесения тех или иных законоположений к числу принципов производства.

Многими исследователями принципы производства фактически отождествляются с его задачами или формулируются как положения, вытекающие из этих задач (объективность, полнота, своевременность, всесторонность исследования обстоятельств дела)¹. Другими в качестве принципов производства по делам об административных правонарушениях рассматриваются совершенно иные положения: равенство лиц, совершивших административное правонарушение перед законом; презумпция невиновности; принцип самостоятельности в принятии решения и

¹ Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киясханова. М. : Московский университет МВД России, 2004. С. 269–272 ; Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009. С. 706–708.

некоторые другие. Причем в их число авторами включены и некоторые положения, не имеющие правового закрепления (принципы материальной истины, самостоятельности)¹.

Пока законодатель не определил приоритетность отдельных норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, и не структурировал их в систему других норм, КоАП РФ в качестве принципов производства, различия авторских позиций по вопросу какие из положений, закрепленных в нормах КоАП РФ, следует считать принципами производства объяснимы и допустимы. Однако в признании каких-то положений принципами должны быть и некоторые условно-объективные ограничения (критерии). Очевидно, что принципами производства являются не идеи, не правовые воззрения, а основанные на них нормы-принципы. Именно они (нормы) регулируют процессуальную деятельность. Поэтому представляется сомнительным признание в качестве принципов производства по делам об административных правонарушениях положений, не имеющих правового закрепления ни в КоАП РФ, ни в других законодательных актах (например, материальной истины, принцип самостоятельности принятия решения). Признавая подобные положения принципами производства, авторы оказываются не в состоянии указать правовые нормы, закрепляющие эти положения. Какова же ценность такого признания? Как правоприменитель или другой участник производства практически может руководствоваться этими «принципами»?

Учитывая состояние правового регулирования, теоретического осмысления и освещения в юридической литературе рассматриваемого вопроса, можно выделить и рассмотреть содержание основных положений, закрепленных в нормах КоАП РФ, которые могут быть признаны принципами производства по делам об административных правонарушениях. При этом, признавая дискуссионность вопроса об отнесении той или иной нормы

¹ Административно-процессуальное право : курс лекций. С. 235–238.

Кодекса к числу норм-принципов, ограничимся лишь теми из них, которые проистекают из общеправовых (конституционных) принципов, сферой действия (реализации) которых, несомненно, является и производство по делам об административных правонарушениях. К их числу можно отнести следующие:

1. *Принцип равенства перед законом* (ст. 1.4). Провозглашен в качестве одного из принципов законодательства об административных правонарушениях. Эта норма устанавливает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, места жительства, имущественного и должностного положения и других обстоятельств. Юридические лица также подлежат ответственности независимо от их места нахождения, организационно-правовых форм и других обстоятельств (ч. 1 ст. 1.4). Часть 2 указанной статьи отмечает, что Конституцией и федеральными законами устанавливаются особые условия применения мер обеспечения производства об административных правонарушениях и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и др.). Такие лица пользуются иммунитетом от применения некоторых мер обеспечения производства (например, от доставления, досмотра).

Из текста ст. 1.4 КоАП РФ видно, что в ней идет речь о равенстве лиц, совершивших административные правонарушения, перед материальным и процессуальным законом. Значит, каждый совершивший административное правонарушение (не зависимо от его имущественного, должностного положения, убеждений, принадлежности к партиям, общественным объединениям и других обстоятельств) подлежит административной ответственности в установленном законом (КоАП РФ) процессуальном порядке, (равенство перед процессуальным законом) и к нему вне зависимости от обстоятельств, указанных в ст. 1.4

КоАП РФ, применимы установленные законом административные наказания (равенство перед материальным законом).

Принцип равенства перед законом, сформулированный как общий для всего законодательства об административных правонарушениях, в тексте ст. 1.4 КоАП РФ не получил должной детализации применительно к производству по делам об административных правонарушениях, к его участникам (кроме лиц, совершивших административные правонарушения). Означает ли это, что данный принцип не распространяет свое действие на потерпевших, свидетелей и других участников производства? Исходя из смысла ст. 19 Конституции Российской Федерации, очевидно, что принцип равенства перед законом в равной мере распространяется на всех участников производства. Каждое лицо, являющееся свидетелем по делу об административном правонарушении, независимо от его пола, национальности, имущественного положения и др. имеет равные процессуальные права и обязанности, несет равную ответственность за неисполнение последних. Объем прав и обязанностей участников производства обусловлен занимаемым им процессуальным положением (права свидетеля отличаются от процессуальных прав понятого, но права и обязанности свидетелей равны, также как равными обязанностями и правами обладают понятые независимо от указанных в ст. 1.4 КоАП РФ обстоятельств).

2. *Презумпция невиновности* (ст. 1.5). Адаптирован к законодательству об административных правонарушениях конституционным принципом, провозглашенным ст. 49 Конституции Российской Федерации. Если указанная статья Конституции Российской Федерации является руководящим началом для уголовного процесса, то ст. 1.5 КоАП РФ распространяет действие этого принципа на лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В соответствии с этим принципом лицо подлежит административной ответственности только за те административные

правонарушения, в отношении которых установлена его вина. При этом оно считается невиновным пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и не установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело. Таким образом, невиновность такого лица презумируется (предполагается) и оно не обязано ее доказывать. Доказать его вину – обязанность правоприменителя. Из этого правила есть исключение: оно не распространяется на административные правонарушения в случаях их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами (фотосъемки, видеозаписи). В этих случаях предполагается, что виновным является собственник транспортного средства или земельного участка. Доказывание факта совершения правонарушения иными лицами возложено на собственника транспортного средства или собственника (владельца) земельного участка.

Последнее правило, заключенное в принципе презумпции невиновности, состоит в том, что неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

3. *Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением* (ст. 1.6). Административная ответственность предполагает применение к лицу, совершившему административное правонарушение, мер административного принуждения: процессуального принуждения (обеспечения производства) и наказания. Их применение связано с ограничением различных прав и свобод (личных, имущественных, трудовых). Эти права и свободы провозглашены и гарантированы ст.ст. 21, 22, 35, 37 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации они могут быть ограничены лишь в той мере, в какой это необходимо, для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и

законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Статья 15 Конституции Российской Федерации обязывает органы государственной власти и должностных лиц соблюдать Конституцию и законы. Из этого требования проистекает рассматриваемый принцип производства по делам об административных правонарушениях. В соответствии с ним лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто наказанию и мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. КоАП РФ определяет виды и размеры административных наказаний, содержит исчерпывающий перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, задержание, досмотр, изъятие вещей и документов, привод и др.), устанавливает основания, порядок их применения и процессуального оформления.

Другое правило, составляющее содержание рассматриваемого принципа, заключается в применении этих мер органами и должностными лицами в пределах их компетенции. КоАП РФ определяет компетенцию различных органов и должностных лиц по применению административных наказаний. Такие наказания как конфискация, административный арест, лишение специального права, дисквалификация и др. могут назначаться только судьей. Иные наказания могут назначаться органами исполнительной власти и их должностными лицами. Раздел III КоАП РФ, содержит исчерпывающий перечень таких органов, определяет круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела и назначать административные наказания, определяет, какие дела подведомственны этим органам и должностным лицам. Точно также нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях, определяют, какие должностные лица и при совершении каких правонаруше-

ний правомочны применять те или иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Часть 3 ст. 1.6 КоАП РФ, помимо перечисленных, содержит указания, в соответствии с которыми при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействия), унижающие человеческое достоинство. Таким образом, реализация рассмотренного принципа в производстве по делам об административных правонарушениях предполагает при применении мер административного принуждения строгое следование не только правовым предписаниям, но и нормам нравственности.

4. *Принцип ведения производства на государственном языке* (ст. 24.2). В литературе, рассматривающей положения ст. 24.2 КоАП РФ как принцип производства, он не получил общепризнанного названия. Часто, раскрывая содержание и значение этого принципа, авторы не формулируют его названия и лишь ограничиваются указанием наименования ст. 24.2 КоАП РФ «Язык, на котором ведется производство по делам об административных правонарушениях».

В некоторых литературных источниках он назван как принцип родного языка¹ или принцип осуществления производства на национальном языке². Представляется, что указание на государственный язык производства наиболее точно и полно отражает содержание этого принципа.

Статья 68 Конституции Российской Федерации определяет русский язык как государственный язык на всей территории Российской Федерации. В то же время она предоставляет право республикам устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, местного

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2002. С. 286.

² Административное право : курс лекций. М., 2009. С. 237.

самоуправления, учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации.

Отметим и вышеуказанную ст. 19 Конституции Российской Федерации, которая запрещает любые формы ограничения прав граждан по различным признакам, в том числе и по признакам языковой принадлежности.

Статья 24.2 КоАП РФ и базируется на указанных положениях Конституции Российской Федерации.

Кроме того, участникам производства не владеющим языком, на котором ведется производство, обеспечивается право выступать, давать объяснения, заявлять ходатайства, отводы, приносить жалобы на родном языке или на свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Рассмотренный принцип дополняет содержание многих (частных) норм, регулирующих процессуальное положение участников производства, порядок действий органов и должностных лиц, принимающих процессуальные решения. Так, нормы КоАП РФ предусматривают вручение лицу, в отношении которого ведется производство, копий протоколов (об административном правонарушении, задержании, изъятии вещей и др.), постановлений, вынесенных по результатам рассмотрения дела. Однако эти нормы не содержат прямого указания на необходимость перевода вручаемых документов в случае, если лицо не владеет языком, на котором ведется производство. Очевидно, что рассмотренный принцип обязывает правоприменителя обеспечить перевод этих документов.

5. *Открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях* (ст. 24.3). В литературе этот принцип производства часто именуется как гласность производства¹. Гласность предполагает доступность для общественного ознакомле-

¹ Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хамаева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2005. С. 350.

ния и обсуждения. Законодательство не предполагает такой доступности для всех стадий производства. Действия органов и должностных лиц по возбуждению дел, проведению административного расследования и пересмотру в порядке надзора постановлений такой доступностью не обладают. Поэтому представляется, что наименование ст. 24.3 КоАП РФ в наибольшей мере соответствует содержанию этого принципа.

Статья 123 Конституции Российской Федерации провозгласила принцип открытого судопроизводства (в том числе и административного – ст. 118 Конституции Российской Федерации). Статья 24.3 КоАП РФ распространяет действие этого принципа не только на административное судопроизводство, но и на рассмотрение дел об административных правонарушениях всеми органами и должностными лицами. По общему правилу, установленному этой нормой, дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению. Это значит, что помимо лиц, непосредственно заинтересованных в исходе дела (лицо, в отношении которого ведется производство, потерпевший и их представители), при рассмотрении дела вправе присутствовать представители общественности, СМИ и любые другие лица.

В соответствии с этой нормой лица, участвующие в производстве по делу, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела, вправе в письменной форме и (или) с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция по радио и телевидению процесса рассмотрения дела допускается с разрешения лица, рассматривающего дело.

Закон допускает два исключения из принципа открытого рассмотрения дела. Во-первых, этот принцип не действует при рассмотрении дел о нарушениях, зафиксированных работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами. Однако жалобы на постановления, вынесенные по таким правонарушениям, подлежат открытому рассмотрению.

Во-вторых, закрытое рассмотрение дела может проводиться по определению судьи (органа, должностного лица), рассматривающего дело, если открытое его рассмотрение может привести к разглашению государственной тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц (например, открытое рассмотрение дела может привести к разглашению интимных сторон личной жизни участников производства).

Действие рассмотренного принципа в полной мере проявляется при рассмотрении дел судьями. Для этого имеются необходимые материальные и организационные условия: наличие зала судебного заседания, составление графика рассмотрения судьей дел, относительно беспрепятственный вход граждан в здание суда и др. Это объясняется тем, что для суда (судьи) рассмотрение уголовных, гражданских и административных дел, является основной функцией и формой деятельности. Реализация же этого принципа в деятельности других должностных лиц (органов), рассматривающих дела об административных правонарушениях, связана с определенными сложностями. Для них рассмотрение дел не является преобладающей функцией в структуре их деятельности. Обычно у них не имеется доступного для обозрения заинтересованными лицами графика рассмотрения дел, которые, как правило, рассматриваются ими в служебных кабинетах, не располагающими должными условиями для размещения большого числа посетителей (вход последних в помещения многих органов и учреждений не является беспрепятственным). Однако все это не может служить основанием для ограничения действия названного принципа при рассмотрении дел об административных правонарушениях этими органами и должностными лицами.

Открытое рассмотрение дела, с одной стороны, служит целям воспитания граждан в духе строго соблюдения закона, а с другой – является средством контроля со стороны общества за деятельностью правоприменителя.

Следует отметить, что большинство из этих положений так или иначе отражены и в нормах действующего КоАП РФ. Так, о недопустимости повторного административного наказания за одно и то же правонарушение говорится в п. 7 ст. 24.5 действующего КоАП РФ. Эта статья КоАП РФ в числе обстоятельств, исключающих производство по делу, называет наличие по одному и тому же факту совершенных лицом противоправных действий постановления о назначении административного наказания.

Положения о гуманизме, справедливости и соразмерности отражены в нормах КоАП РФ, запрещающих при применении мер административного принуждения принимать решения и совершать действия, унижающие человеческое достоинство (ч. 3 ст. 1.6), требующих при назначении административного наказания учитывать не только характер совершенного правонарушения, но и личность виновного, его имущественное положение (ст. 4.1), обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность (ст.ст. 4.2, 4.3).

Обеспечение права на защиту предусмотрено нормами действующего КоАП РФ, предоставляющими право лицу, в отношении которого ведется производство по делу, представлять доказательства, заявлять ходатайства, обжаловать постановления по делу, пользоваться юридической помощью защитника.

Оперативность производства обеспечивается действующими нормами КоАП РФ, которые устанавливают сроки давности привлечения к административной ответственности, сроки составления протокола об административном правонарушении и сроки совершения иных процессуальных действий.

Очевидно, что признание этих положений нормами-принципами не влечет существенных изменений содержания конкретных норм действующего КоАП РФ, но требует их ревизии с точки зрения их способности в полной мере обеспечить реализацию провозглашенных принципов.

Вместе с тем декларирование принципа состязательности и равноправия сторон потребовало внесения в проект КоАП РФ ряда принципиально новых положений. Они предусматривают состязание при рассмотрении дела об административном правонарушении в суде между сторонами: представителем (должностным лицом) органа, возбудившего дело, и лицом, в отношении которого ведется производство по делу (его представителем, адвокатом).

Декларирование принципа самостоятельности принятия решения повлекло включение в проект КоАП РФ нормы, которая прямо запрещает какое-либо вмешательство в действия лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Таким образом, рассмотренные в данной главе задачи производства по делам об административных правонарушениях провозглашенные принципы его осуществления определяют содержание норм КоАП РФ, регламентирующих процессуальный статус его участников, назначение и порядок осуществления процессуальных действий. Производство по делам об административных правонарушениях призвано защищать нарушенные права и интересы граждан, общества и государства. В этом заключается основная роль этого института административного права. Восстановление нарушенных административным правонарушением общественных отношений является еще одной функцией рассматриваемого производства. Однако восстановление всех пострадавших от административного правонарушения прав и интересов граждан, общества и государ-

ства возможно не всегда из-за несовершенств административного законодательства в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Несовершенство законодательства в сфере производства по делам об административных правонарушениях связано с тем, что законодатель уделяет мало внимания нормам, регулирующим данный институт. Безусловно, отношения, находящиеся под влиянием УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ, не менее важны норм, регулирующих отношения в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Поэтому, на наш взгляд, представляется несправедливым столь малое внимание, уделяемое институту производства по делам об административных правонарушениях, ведь административные правонарушения совершаются, во-первых, гораздо чаще других видов правонарушений и преступлений, а во-вторых, принятие решения по делу об административном правонарушении не менее трудоемкий процесс, чем принятие решения по иным видам процессуальных отраслей российского права.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях как правового института и как правоприменительной деятельности.
2. Задачи, решаемые в ходе производства по делу об административном правонарушении.
3. Понятие принципов производства по делу об административном правонарушении и их значение для законотворческой и правоприменительной деятельности.
4. Содержание принципа равенства перед законом в производстве по делу об административном правонарушении.
5. Содержание принципа презумпции невиновности.

6. Содержание принципа законности при применении мер административного принуждения в производстве по делам об административных правонарушениях.

7. Соотношение принципов ведения производства по делу об административном правонарушении на государственном языке и равенства граждан независимо от их языковой принадлежности.

8. Содержание принципа открытого рассмотрения дел об административных правонарушениях.

ГЛАВА 9. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС УЧАСТНИКОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Неотъемлемым элементом любой процессуальной формы является институт участников производства. Приходится констатировать, что степень разработанности учения о лицах в административном процессуальном праве совершенно не отвечает современным реалиям; дефекты процессуальных статусов субъектов административно-процессуальных правоотношений приводят к нарушениям прав и законных интересов граждан и организаций при производстве по делам об административных правонарушениях, административному произволу и коррупции. Недостатки в правовом регулировании института административно-процессуальной правосубъектности обусловлены в основном преобладанием административной «материальной» правосубъектности, что не позволяет в должной мере отразить специфику участия субъектов административного права в процессуальных отношениях. Остро стоит проблема дифференциации процессуальных режимов применения мер административной ответственности в зависимости от уполномоченного органа (суд общей юрисдикции, орган исполнительной власти, должностное лицо, с одной стороны, арбитражный суд – с другой), что приводит к не только не имеющим никаких объективных предпосылок, но прямо противоречащим конституционному принципу равенства всех перед законом и судом. В главе рассматриваются основания классификации и виды участников производства по делам об административных правонарушениях, а также их административно-процессуальный статус.

§ 1. Классификация участников производства по делам об административных правонарушениях

Процессуальные действия, составляющие содержание производства по делам об административных правонарушениях, совершаются уполномоченными должностными лицами в отношении и при участии лиц в силу разных обстоятельств, вовлеченных в это производство. Выполняя разные процессуальные функции, обладая разными правами и обязанностями, все они являются участниками этого вида производства, субъектами административно-деликтных процессуальных правоотношений.

Процессуальное положение участников производства по делам об административных правонарушениях регламентировано нормами, содержащимися в гл. 25 «Участники производства по делам об административных правонарушениях». Этими нормами определены процессуальные права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство; потерпевшего, их законных представителей, защитника и представителя, свидетеля, понятого, специалиста, эксперта, переводчика, прокурора.

В отличие от аналогичного раздела УПК РФ (раздел II «Участники уголовного судопроизводства») КоАП РФ не включил в круг участников производства субъектов, обладающих государственно-властными полномочиями по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях. Из числа этих лиц гл. 25 КоАП РФ называет лишь прокурора, который наделен полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях. Но такими же полномочиями обладают должностные лица многочисленных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления и др. Более 80 субъектов административной юрисдикции уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях.

ниях. Однако ни лица, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, ни судьи и органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать эти дела не включены законодателем в число участников производства по делам об административных правонарушениях. Их перечень и полномочия определены нормами гл. 22, 23, 28 и др. КоАП РФ. Но это вовсе не означает, что они не являются участниками производства. Напротив, без их участия, без реализации ими предоставленных им государственно-властных полномочий по возбуждению, расследованию, рассмотрению дел об административных правонарушениях не может ни начаться, ни завершиться производство ни по какому делу об административном правонарушении. Поэтому, говоря об участниках производства по делу об административном правонарушении, некоторые авторы справедливо выделяют две их группы:

1. Участники, обладающие государственно-властными полномочиями.

2. Участники, не обладающие такими полномочиями¹.

В числе участников первой группы в зависимости от исполняемых ими процессуальных функций можно выделить:

1. Субъекты, обладающие правом рассмотрения дел об административных правонарушениях. Это – судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии (иные коллегиальные органы), органы субъектов Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти (их структурные подразделения и территориальные органы и их структурные подразделения), подведомственные им государственные учреждения, Банк России и др. (ст. 22.1). Нормы гл. 23 КоАП РФ устанавливают предметную подведомственность дел указанным субъектам административной юрисдикции и перечень должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела от имени этих органов.

¹ Административное право : учебник. Ч. 2. М. : ЦОКР России, 2005. С. 222.

2. Субъекты, обладающие правом пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. К ним относятся суд (районный или вышестоящий); вышестоящий (по отношению к вынесшему постановление по делу) орган, должностное лицо (ст.ст. 30.1, 30.13).

3. Субъекты, обладающие правом возбуждения дел об административных правонарушениях (составления протокола об административном правонарушении, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, проведения административного расследования). К ним относятся должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченных пп. 3–7 ч. 1 и пп. 3, 5 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях. Кроме того, этим правом обладают уполномоченные должностные лица иных федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Федерации, некоторых государственных корпораций, государственных учреждений, органов местного самоуправления. Многочисленный перечень таких субъектов (их более 100 видов) и их предметная подведомственность указаны в ст. 28.3 КоАП РФ. Помимо указанных должностных лиц правом возбуждения дел об административных правонарушениях обладает прокурор.

Следует заметить, что внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект нового КоАП РФ в перечень участников производства включает должностное лицо (представителя) органа, от имени которого было возбуждено дело. Этот участник производства призван поддерживать обвинение при рассмотрении (пересмотре) дела судом, для чего наделяется комплексом процессуальных прав (ст. 39.5 проекта КоАП РФ).

Говоря о полномочиях перечисленных участников производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к первой группе, следует отметить, что все они обладают правом применения тех или иных мер административного принуждения к другим участникам производства. Их конкретные полномочия, основания, процедуры (формы) реализации полномочий по возбуждению, рассмотрению дел об административных правонарушениях, пересмотру вынесенных постановлений и решений по этим делам регламентированы многочисленными нормами раздела IV КоАП РФ, регулируемыми соответствующие стадии производства по делу об административном правонарушении.

Особое место среди этой группы участников производства по делу об административном правонарушении занимает прокурор (ст. 25.11). Он, обладая государственно-властными полномочиями, предусмотренными федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, как и должностные лица многочисленных органов исполнительной власти (ст. 28.3) вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении. Прокурор может возбудить дело о любом административном правонарушении. В то же время ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ устанавливает исключительную компетенцию прокурора по возбуждению дел о некоторых видах административных правонарушений (некоторые нарушения избирательных прав, прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию, некоторых других прав граждан и должностных лиц и пр.).

С другой стороны, прокурор обладает правами аналогичными правам других участников производства, имеющих правовой интерес в исходе дела. Так, он вправе участвовать в рас-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/.

смотреии дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Кодекс не устанавливает случаев обязательного участия прокурора в рассмотрении дела. Часть 2 ст. 25.11 КоАП РФ лишь указывает, что прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Независимо от участия в деле прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении.

Каждый из участников производства, имеющий правовой интерес в исходе дела, выполняет только ему свойственную процессуальную функцию. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу, его законный представитель и защитник реализуют предоставленные им процессуальные права для осуществления своей защиты. Потерпевший, его законный представитель и представитель осуществляют в производстве функцию обвинения. В отличие от них прокурор в производстве по делу об административном правонарушении может выполнять разные функции. Так, участвуя в рассмотрении возбужденного им (или по его инициативе) дела, прокурор, очевидно, выполняет функцию обвинения. Опротестовывая незаконное и (или) необоснованное постановление о назначении административного наказания, прокурор осуществляет функцию надзора за законностью действий (решений) государственных органов и должностных лиц и при этом защищает права и законные интересы лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего.

Вторая группа участников производства по делам об административных правонарушениях, т. е. не обладающих государственно-властными полномочиями, тоже неоднородна. Одни из

них становятся участниками производства в связи с совершенными ими или в отношении них правонарушениями, другие привлекаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении для решения его отдельных задач. В зависимости от того, какими обстоятельствами вызвано участие в производстве и для решения каких задач (функций) привлечены эти лица к производству по делу, их можно подразделить на две подгруппы. К первой подгруппе относятся участники, имеющие правовой интерес в исходе дела (лицо, в отношении которого ведется производство по делу, его законный представитель, защитник; потерпевший и его законный представитель, представитель). Ко второй группе участников относятся лица, не имеющие правового интереса в исходе дела (свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик). Они призваны содействовать решению задач производства по делу, оказать другим его участникам помощь в осуществлении их процессуальных прав и обязанностей.

Основы административно-процессуального статуса участников производства по делам об административном правонарушении, не обладающих государственно-властными полномочиями, закреплены в нормах гл. 25 КоАП РФ (за исключением прокурора).

§ 2. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих правовой интерес в исходе дела

Среди участников этой группы важнейшее место занимает лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. По действующему законодательству невозможно осуществление административного производства без участия правоприменителя и при отсутствии (неустановлении) лица, подлежащего административной ответ-

ственности. Производство по делу об административном правонарушении ведется в отношении конкретного физического или юридического лица и направлено на установление его виновности в совершении административного правонарушения. Действующий КоАП РФ избегает термина «обвиняемый в совершении административного правонарушения», но фактически лицо, в отношении которого ведется производство, является таковым. Проект нового КоАП РФ прямо связывает возбуждение дела об административном правонарушении с обвинением лица в его совершении (ст.ст. 39.5, 45.18 проекта КоАП РФ). В то же время проект нового закона допускает возможность возбуждения дела об административном правонарушении и при неустановлении лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, с последующим принятием в ходе административного расследования мер по его установлению (ст. 41.5 проекта КоАП РФ).

В качестве подлежащего административной ответственности лицо пребывает до составления в отношении него протокола об административном правонарушении. В этом протоколе фактически формулируется обвинение лица в совершении административного правонарушения и лицо обретает статус привлекаемого к административной ответственности. В таком состоянии оно находится до вступления в законную силу вынесенного по делу постановления. После чего оно может признаваться привлеченным к административной ответственности или освобожденным от нее¹.

КоАП РФ не дифференцирует процессуальные права этого участника производства для каждой стадии производства по делу об административном правонарушении. Хотя, конечно,

¹ Подробнее об этом см.: Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 25–32.

объем его прав и реальных возможностей их реализации на разных этапах привлечения к административной ответственности неодинаков.

Процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении регламентирован ст. 25.1 КоАП РФ. В соответствии с ней оно имеет право: знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, участвовать в рассмотрении дела (за исключением случаев, предусмотренных чч. 2 и 4 ст. 25.1 КоАП РФ), а также реализовывать иные права, предусмотренные КоАП РФ (пользоваться услугами переводчика, обжаловать постановление по делу и др.).

Указанный перечень процессуальных прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, нельзя считать исчерпывающим и сформулированным с достаточной полнотой.

Так, ознакомление с материалами дела (заявлениями, заключениями эксперта и др.) предполагает наличие у лица, в отношении которого ведется производство, права знать, в чем оно обвиняется. Право на ознакомление с материалами должно быть представлено заблаговременно до рассмотрения дела. Это необходимо для реализации его права на защиту.

Лицо, в отношении которого ведется производство, вправе давать объяснения (устные и письменные), предоставлять доказательства (документы, в том числе фотоснимки, видео- и аудиозаписи, вещественные доказательства и пр.). Приобщение к материалам дела представленных доказательств обычно требует реализации права на заявление ходатайств. Ходатайство – это официально заявленная просьба лица о выполнении каких-то процессуальных действий или об отложении их выполнения.

Обычно заявляются ходатайства о приобщении к делу представленных доказательств, об истребовании дополнительных доказательств (например, опросе свидетеля, назначении экспертизы), об изменении места или времени рассмотрения дела; о преквалификации правонарушения, в совершении которого обвиняется лицо; о прекращении производства по делу. В соответствии со ст. 24.4 КоАП РФ ходатайства заявляются в письменном виде и подлежат немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится в форме определения.

Лицо, в отношении которого ведется производство, вправе заявить отвод переводчику, эксперту, специалисту, лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении, если оно полагает, что эти лица прямо или косвенно заинтересованы в исходе дела. При наличии оснований, предусмотренных ст.ст. 25.13 и 29.2 КоАП РФ, заявление об отводе подлежит удовлетворению, о чем выносится определение.

В ст. 25.1 КоАП РФ закреплено право лица, в отношении которого ведется производство, пользоваться юридической помощью защитника (адвоката или иного лица). КоАП РФ не раскрывает содержания этого права. Оно предполагает, прежде всего, право на свидание с защитником наедине, без ограничения во времени (если лицо доставлено, задержано, или подвергнуто административному аресту), а также на получение консультаций при проведении процессуальных действий с участием этого лица и пр.

Участие в рассмотрении дела является фактически средством реализации права на защиту. Участвуя в рассмотрении дела, лицо получает возможность реализовывать принадлежащие ему процессуальные права в этой важнейшей стадии производства. Исключение из этого правила составляют случаи рассмотрения дела о правонарушениях, зафиксированных работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами. Кроме того, в отсутствие лица, в отношении которого ведется производ-

ство, дело может быть рассмотрено и в случае, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела или это ходатайство оставлено без удовлетворения. Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное воздействие на указанное лицо.

Реализация рассмотренных прав зависит от волеизъявления лица, в отношении которого ведется производство. Например, оно может давать объяснения или же отказаться от них, может пользоваться юридической помощью защитника, а может осуществлять защиту самостоятельно. Участие в рассмотрении дела при определенных условиях престаёт быть правом этого лица и обретает характер процессуальной обязанности. Так, ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ предусматривает, что судья, должностное лицо, рассматривающее дело, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство. При рассмотрении дел, влекущих административный арест, административное выдворение или обязательные работы, присутствие такого лица является обязательным. При уклонении лица от исполнения этой обязанности оно может быть подвергнуто приводу.

Создание условий для реализации предусмотренных КоАП РФ прав лица, в отношении которого ведутся производство по делу об административном правонарушении, является обязанностью правоприменителя, который, помимо ст. 25.1 КоАП РФ, должен руководствоваться принципами законодательства по делам об административных правонарушениях и другими нормами КоАП РФ, дополняющими и конкретизирующими процессуальное положение этого лица. Например, ст. 25.1 КоАП РФ не содержит указания на право лица, в отношении которого ведется производство, обжаловать постановление по

делу об административном правонарушении. Но такое право вытекает из содержания других норм КоАП РФ (ст.ст. 25.5, 30.1). В ст. 25.1 КоАП РФ не говорится о праве этого лица участвовать в рассмотрении жалобы на постановление по делу. Однако на наличие этого права указывает ст. 30.6 КоАП РФ. Вообще оно может использоваться для своей защиты любыми, не противоречащими закону средствами.

Многими из рассмотренных процессуальных прав наделен и потерпевший – физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Его процессуальный статус определен ст. 25.2 КоАП РФ. Как и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший вправе: знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по делу, участвовать в рассмотрении дела и др. В его отсутствие дело может быть рассмотрено, если имеются данные о его надлежащем извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела (или оно оставлено без удовлетворения). Существенным отличием процессуального положения потерпевшего от положения лица, в отношении которого ведется производство, заключается в том, что потерпевший обязан дать показания. Он, как и свидетель, несет ответственность за уклонение от дачи показаний или за дачу заведомо ложных показаний. Такой обязанности и ответственности на лицо, в отношении которого ведется производство, не возложено.

Если лицо, в отношении которого ведется производство, или потерпевший являются несовершеннолетними либо они по

своему физическому и психическому состоянию не могут самостоятельно реализовывать свои права, то защиту их прав и законных интересов осуществляют их законные представители.

Статья 25.3 КоАП РФ устанавливает, что ими могут быть родители, опекуны или попечители. Законные представители имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Производство по делу об административном правонарушении может осуществляться и в отношении юридического лица. Юридическое лицо может быть и потерпевшим. В этих случаях защиту их прав и законных интересов осуществляют законные представители юридического лица. В соответствии со ст. 25.4 КоАП РФ законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия такого лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Статья 25.4 КоАП РФ не содержит указания на права и обязанности законного представителя юридического лица, за исключением их участия в рассмотрении дела. Очевидно, что они, как и законные представители физического лица, пользуются процессуальными правами и несут обязанности, свойственные лицу, в отношении которого ведется производство (ст. 25.1) и потерпевшему (ст. 25.2).

Статья 48 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. Оказание такой помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшему могут осуществлять защитник и представитель. В соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство, в производстве по делу может участвовать защитник,

а для оказания юридической помощи потерпевшему – его представитель. В качестве защитника или представителя к участию в производстве допускается адвокат или иное лицо, избранное участником производства, нуждающимся в юридической помощи. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным адвокатским образованием, а полномочия иного лица – доверенностью. Статья 25.5.1 КоАП РФ допускает возможность участия в качестве защитника в производстве по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Они допускаются к участию в производстве с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ дело считается возбужденным с момента составления процессуального документа (протокола осмотра места совершения административного правонарушения, протокола доставления, задержания и применения иных мер обеспечения производства, протокола об административном правонарушении, определения о возбуждении дела и др.).

У защитника и представителя права как у представляемых ими участников производства. Причем некоторые из этих прав сформулированы более полно по сравнению с правами представляемых ими лиц. Так, защитник и представитель вправе обжаловать применение мер обеспечения производства по делу. Отсутствие указания в ст. 25.1 КоАП РФ о таком праве лица, в отношении которого ведется производство, конечно же не означает, что оно его лишено. Содержание этой нормы, рассмотренное во взаимосвязи со ст. 25.5 КоАП РФ, свидетельствует об обратном.

В тексте ст. 25.5 КоАП РФ не указано право защитника на конфиденциальное свидание с доставленным, задержанным, административно арестованным. Очевидно, что это право вытекает из процессуального назначения защитника. Без предоставления этого права защитник лишен возможности исполнять

свою процессуальную функцию, реализовывать многие иные права по защите лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В соответствии с ч. 1 ст. 25.12 КоАП РФ к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела (например, сотрудник Роспотребнадзора – по делу о нарушении прав потребителей), или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу (например, лицо было опрошено по данному делу в качестве свидетеля). Помимо этого, в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ адвокат не вправе принимать от лица, обратившегося к нему за помощью, поручение, если он состоит в родственных или семейных отношениях с должностным лицом, ведущим производство по делу.

Говоря о процессуальном статусе защитника, следует заметить, что его функция в производстве по делу об административном правонарушении состоит в оказании квалифицированной юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу, в защите прав и законных интересов последнего. Очевидно, что реализация этой функции возможна лишь при соблюдении следующих условий. Во-первых, к защите допускается лицо, обладающее для ее осуществления соответствующей квалификацией. Во-вторых, в его распоряжении имеется необходимый для оказания такой помощи юридический инструментарий (процессуальные права, гарантии). И защитник

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945/.

должен иметь реальную возможность своевременно воспользоваться этим инструментарием.

Однако нынешний процессуальный статус защитника не в полной мере соответствует этим условиям. Так, предусматривая возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника (кроме адвоката) любого лица, КоАП РФ не формулирует никаких требований к его профессиональным качествам. Вряд ли можно ожидать квалифицированной юридической помощи от человека, не обладающего необходимой юридической подготовкой. Не случайно КАС РФ, допуская возможность участия в процессе в качестве представителя сторон (помимо адвокатов) и других лиц, указывает на то, что последние должны иметь высшее юридическое образование.

Надо отметить, что проект нового КоАП РФ защиту прав и законных интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего возлагает на адвоката, не предусматривая осуществление этой функции другими лицами, кроме Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (по определенной категории дел).

Очевидно, что даже лицо, обладающее должной профессиональной подготовкой, но не располагающее достаточными полномочиями, не в состоянии эффективно защитить права и законные интересы доверителя. Как отмечено выше, действующий КоАП РФ не содержит упоминаний о многих процессуальных правах защитника, которые необходимы для реализации его функции (право на конфиденциальные встречи с доверителем, который ограничен в свободе общения; право на участие в процессуальных действиях, проводимых с доверителем и в иных процессуальных действиях, проводимых по ходатайству защитника, право на ходатайство, подлежащее обязательному удовле-

творению и др.). Этот недостаток правового регулирования не устраняет и проект нового КоАП РФ. Напротив, в нем вовсе отсутствует норма, определяющая компетенцию защитника в производстве по делу об административном правонарушении.

Практическая своевременная реализация тех полномочий защитника, которые предусмотрены ч. 5 ст. 25.5 действующего КоАП РФ связана с рядом проблем, порожденных взаимосвязанными с содержащейся в этой статье нормами. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ защитник допускается к производству по делу с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Оно считается возбужденным с момента составления одного из документов, указанных в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ. Их перечень включает в себя протокол об административном правонарушении. По общему правилу он составляется в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности. При этом оно вправе дать показания по существу обвинения, ознакомиться с протоколом, представить замечания по его содержанию, заявить ходатайства и пр. Но воспользоваться юридической помощью защитника при этом лицо, в отношении которого составляется протокол, не может, так как до оформления этого процессуального документа дело не считается возбужденным, если ранее не составлялся протокол о применении мер обеспечения производства по делу или осмотра места совершения правонарушения. Это означает, что основания для допуска защитника к участию в производстве по делу отсутствуют. Если же протокол об административном правонарушении составляется в отношении лица, к которому до этого применена какая-либо мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, досмотр и прочее), оформленная соответствующим протоколом (с момента составления которого дело считается возбужденным), то защитник должен быть допущен к

участию в процессуальных действиях, связанных с составлением протокола об административном правонарушении.

Но и в этом случае обнаруживаются проблемы реального получения юридической помощи лицом, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении. Так, ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ предусматривает, что такой протокол составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Ходатайство лица, в отношении которого он составляется, о допуске защитника к участию в производстве по делу не входит в перечень предусмотренных ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ оснований для продления сроков составления протоколов. Более того, немедленно составленный после выявления административного правонарушения, влекущего административный арест или административное выдворение, протокол в силу требований ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ немедленно передается на рассмотрение судьей. В соответствии с ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ протокол о таком правонарушении должен быть рассмотрен судьей в день его поступления. Ходатайство лица, в отношении которого составлен протокол о допуске защитника к участию в производстве по делу, не признается КоАП РФ основанием для отложения направления для рассмотрения и рассмотрения протокола об административном правонарушении. Такие правовые установления в указанных случаях лишают реальной возможности участия защитника в производстве на стадиях возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении. К сожалению, проект нового КоАП РФ сохраняет эти недостатки правовой регламентации статуса защитника и лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Следует заметить, что административно-деликтное законодательство Российской Федерации не предусматривает возможности оказания лицу, в отношении которого ведется производ-

ство по делу об административном правонарушении, бесплатной юридической помощи защитника – адвоката. Европейский Суд по правам человека, рассматривая жалобу гражданки Российской Федерации на нарушение в ходе производства по делу об административном правонарушении ее права на бесплатную юридическую помощь, признал такое положение российского законодательства нарушающим Конвенцию о защите прав человека и основных свобод¹.

§ 3. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях, не имеющих правовой интерес в исходе дела

Решение задач производства по делу об административном правонарушении, реализация его принципов обеспечиваются не только регламентацией процессуального положения участников производства, имеющих правовой интерес в исходе дела, но и нормативным установлением процессуальных прав и обязанностей тех участников производства, которые такого интереса не имеют. К последним относятся лица, являющиеся источниками доказательственной информации (свидетели); оказывающие содействие в ее обнаружении, фиксации (специалисты), исследовании (эксперт); помогающие другим участникам в осуществлении их процессуальных прав и обязанностей (переводчики); удостоверяющие ход и результаты проводимых процессуальных действий (понятые).

Статья 25.6 КоАП РФ определяет процессуальный статус свидетеля. В соответствии с ней в качестве свидетеля по делу

¹ Подробнее см.: постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 46998/08 «Михайлова против Российской Федерации» (вынесено 19 ноября 2015 г., вступило в силу 2 мая 2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 11. С. 23–24.

может быть привлечено любое лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Закон не устанавливает ограничений для участия в производстве в качестве свидетеля в зависимости от возраста, состояния здоровья, дружеских или родственных отношений, семейных связей с кем-либо из других участников производства¹. В отличие от других участников производства по делу об административном правонарушении, не имеющих правового интереса в его исходе (понятого, эксперта, переводчика), свидетель незаменим. Только он обладает или может обладать искомой информацией об обстоятельствах дела.

Часть 2 ст. 25.6 КоАП РФ устанавливает следующие обязанности свидетеля: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в протоколе правильность занесения его показаний.

Отказ от дачи показаний, дача заведомо ложных показаний свидетелем влекут предусмотренную КоАП РФ административную ответственность. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»² священнослужитель за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, ставшими ему известными из исповеди, не может быть привлечен к ответственности.

Статья 56 УПК РФ распространяет свидетельский иммунитет на членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, запрещая

¹ Не может быть вызван и опрошен в качестве свидетеля адвокат об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи ее оказанием (ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/.

их допрос в качестве свидетелей по уголовному делу по обстоятельствам, которые стали им известны в связи с осуществлением их полномочий. От дачи показаний по аналогичным обстоятельствам вправе отказаться и Уполномоченный по правам человека. Однако законодательные акты, определяющие правовое положение указанных лиц, предоставляют им свидетельский иммунитет лишь в уголовном и гражданском процессе. К производству по делу об административных правонарушениях эти нормы не адаптированы. Справедливость и логичность существующего положения представляется сомнительными.

В ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ предусмотрены следующие права свидетеля: не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (в соответствии с примечанием к этой статье к ним относятся родители, родные братья и сестры, бабушка, дедушка, внуки); давать показания на родном языке или на языке, которым владеет; пользоваться бесплатной помощью переводчика; делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

В действующем законодательстве не предусмотрено право свидетеля на юридическую помощь адвоката. Хотя эта конституционная норма должна быть обеспечена во всех видах и стадиях процесса. Например, уголовно-процессуальное законодательство (п. 6 ч. 4 ст. 56 УПК РФ) закрепило право свидетеля являться на допрос с адвокатом. Очевидно, что отсутствие в ст. 25.6 КоАП РФ указания на наличие у свидетеля такого конституционного права является недостатком правового регулирования и не означает, что свидетель лишен возможности явиться для дачи показаний с адвокатом. Проектом нового КоАП РФ – это право предусмотрено.

Часть 4 ст. 25.6 КоАП РФ устанавливает некоторые особенности опроса свидетелей, не достигших возраста четырнадцати лет. При их опросе обязательно присутствие педагога или пси-

холога. При необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля. Это правило обусловлено их психическими и психологическими особенностями, которые могут влиять на восприятие рассматриваемых событий малолетнего (несовершеннолетнего) лица. Педагог, психолог, законный представитель способны оказать помощь лицу, осуществляющему производство: наиболее удачно, доходчиво сформулировать вопросы малолетнему свидетелю, при необходимости разъяснить содержание его ответов, отличить объективную информацию от фантазий, к которым бывают склонны дети. Присутствие этих лиц исключает возможность оказания психологического давления (внушения) на опрашиваемое лицо с целью получения от него желательных показаний.

Гарантией законности производства некоторых административно-процессуальных действий лицом, осуществляющим производство, служит участие в них понятых. Процессуальный статус понятого определен ст. 25.7 КоАП РФ. Понятой – это лицо, привлеченное для участия в производстве процессуальных действий (применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), предусмотренных гл. 27 КоАП РФ. Такие действия, как личный досмотр, досмотр транспортного средства, досмотр и изъятие вещей, документов, направлены на обнаружение и закрепление доказательств по делу. Нормы гл. 27 КоАП РФ, регламентируя порядок применения и процессуального оформления этих мер, предусматривают случаи обязательного участия понятых. В качестве понятого может быть привлечено любое незаинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух. Участвуя в процессуальных действиях, понятой наблюдает за их совершением и полученными при этом результатами. По результатам их проведения составляется протокол, в котором понятой своей подписью удостове-

ряет факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. При этом он вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Эти замечания подлежат занесению в протокол. При необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ.

В целях оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, в применении технических средств для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечен специалист. Его процессуальное положение регламентировано ст. 25.8 КоАП РФ. В качестве специалиста может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, изъятии, закреплении доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист обязан: явиться по вызову лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний; давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

За отказ или же за уклонение от исполнения перечисленных обязанностей и за дачу заведомо ложных пояснений, по поводу совершаемых действий специалист несет административную ответственность.

Специалист вправе: знакомиться с материалами дела, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения лица, в производстве которого находится дело, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство, по-

терпевшему, свидетелю; делать заявления и замечания по поводу совершаемых действий. Заявления и замечания специалиста подлежат занесению в протокол.

Статья 25.8 КоАП РФ не указывает на возможность опроса специалиста в качестве свидетеля. Исходя из положений ст. 25.6 КоАП РФ, такая возможность не исключается.

Специальные познания могут понадобиться не только для обнаружения, закрепления и изъятия доказательств по делу об административном правонарушении, но и для их исследования, для установления тех или иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела. В этих случаях для участия в деле привлекается эксперт, процессуальное положение которого регламентировано ст. 25.9 КоАП РФ. В соответствии с ней экспертом может выступать любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Эксперт обязан: явиться по вызову лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам и необходимые объяснения в связи с содержанием заключения.

Эксперт также предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложного заключения. За отказ или уклонение от исполнения перечисленных обязанностей он также несет административную ответственность.

Статья 25.9 КоАП РФ наделяет эксперта необходимыми для дачи объективного заключения правами: знакомиться с материалами дела, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов; с разрешения лица, в производстве которого находится дело, задавать вопросы потерпевшему, свидетелю, лицу, в отношении

которого ведется производство (относящиеся к предмету экспертизы); указывать в заключении обстоятельства, имеющие значение по делу, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

Эксперт может отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения. Эксперт может проводить исследования как в месте, где ведется производство по делу, так и в экспертном учреждении.

Для оказания помощи участнику производства, не владеющему языком, на котором ведется производство, привлекается переводчик. Он осуществляет перевод устных, письменных показаний участника производства, не владеющего языком, процессуальных и иных документов, в том числе приобщенных к делу документов, составленных не на языке производства, т. е. переводчик оказывает помощь не только лицу, в отношении которого ведется производство, свидетелю, потерпевшему, но и лицу, осуществляющему производство по делу. Процессуальный статус переводчика закреплен в ст. 25.10 КоАП РФ.

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языком или навыком сурдоперевода. Переводчик назначается лицом, в производстве которого находится дело. Он обязан явиться по вызову, точно и полно выполнять перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. Переводчик также несет административную ответственность за выполнение неправильного перевода, отказ или за уклонение от исполнения своих обязанностей.

В соответствии с ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица,

которые состоят в родственных отношениях с иными участниками, имеющими правовой интерес в исходе дела; прокурором; лицом, в производстве которого находится дело, а равно если имеются основания считать их лично прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела.

Статья 25.13 КоАП РФ регламентирует процессуальный порядок отвода и самоотвода этих лиц, а также защитника и представителя. Лицо, в производстве которого находится дело, рассмотрев заявление об отводе или самоотводе, выносит определение об удовлетворении заявления либо отказе в его удовлетворении.

Труд специалиста, эксперта, переводчика оплачивается в установленном Правительством Российской Федерации порядке (ч. 2 ст. 25.14). Часть 1 ст. 25.14 КоАП РФ предусматривает возможность в таком же порядке возмещения расходов, понесенных понятыми, свидетелями, потерпевшими (их законными представителями), в связи с явкой в суд, к должностному лицу, в орган, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Реализация предусмотренных законодательством прав и исполнение процессуальных обязанностей каждым участником производства по делам об административных правонарушениях в конечном счете призваны обеспечить решение предусмотренных ст. 24.1 КоАП РФ задач этого производства.

Существует ряд обстоятельств (в том числе связанных с несовершенством законодательства), не позволяющих однозначно определить термин «участник» производства по делу об административном правонарушении. Налицо нетождественность понятий «участник» производства по делу об административном правонарушении и «субъект права», что ведет к возникновению определенных нежелательных явлений. В частности, до сих пор правовое положение отдельных участников производства не

урегулировано. В теории они, как правило, не являются объектом пристального изучения, а предложения по совершенствованию законодательства носят примитивный характер. На наш взгляд, ситуация изменится, если под термином «участник» понимать субъектов соответствующей отрасли права. Это в определенной степени предопределил изучение правоспособности, субъективных прав и форм их защиты и других общетеоретических аспектов участия лиц в производстве по делам об административном правонарушении.

Вопросы для самоконтроля

1. Процессуальные функции участников производства по делам об административных правонарушениях, обладающих государственно-властными полномочиями.

2. Назовите участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих правовой интерес в исходе дела и не имеющих такого интереса.

3. Права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

4. Права и обязанности потерпевшего по делу об административном правонарушении.

5. Процессуальный статус защитника и представителя в производстве по делу об административном правонарушении.

6. Процессуальный статус свидетеля по делу об административном правонарушении.

7. Процессуальный статус законных представителей физического и юридического лица.

8. Обстоятельства, исключающие участие защитника, специалиста, эксперта, переводчика в производстве по делу об административном правонарушении.

ГЛАВА 10. СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Особое положение административного производства обусловлено тем, что оно представляет один из наиболее массовых видов производств.

Производство по делам об административных правонарушениях имеет как признаки административно-юрисдикционного процесса, так и специфические черты, определяемые административно-процессуальным законодательством.

Производство по делам об административных правонарушениях, как и любой другой вид административного производства, обладает стадийностью.

Стадии в производстве по делам об административных правонарушениях – его главные звенья, характеризующие логику и последовательность действий при рассмотрении и разрешении дел.

§ 1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях

Административный процесс включает в себя различные виды производств. Каждое производство может состоять из стадий, а те, в свою очередь, из этапов, состоящих из взаимосвязанных действий.

Систему стадий и этапов производства можно представить следующим образом:

1. *Возбуждение дела*: установление факта правонарушения; применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; административное расследование; процессуальное оформление результатов расследова-

ния (составление протокола об административном правонарушении); направление протокола об административном правонарушении для рассмотрения по подведомственности.

2. *Рассмотрение дела*: подготовка дела к рассмотрению, анализ и оценка обстоятельств дела, принятие постановления, объявление постановления.

3. *Пересмотр постановлений и решений*: подача жалобы или опротестование постановления; рассмотрение жалобы или пересмотр постановления; вынесение решения; оглашение решения.

4. *Исполнение постановления*: обращение постановления к исполнению; фактическое исполнение; окончание исполнения (дела).

Все стадии представляют собой ряд последовательно совершаемых процессуальных действий, которые имеют относительно самостоятельный характер и решают свои специфические задачи.

Каждая стадия имеет свои отличительные особенности:

- состав участников производства;
- совершение различного рода действий;
- подготовка юридических документов, завершающих каждый этап деятельности.

Несмотря на самостоятельность каждой стадии, они подчинены решению общих задач производства по делам об административных правонарушениях, закрепленных в ст. 24.1 КоАП РФ. Стадии производства по делам об административных правонарушениях тесно связаны между собой: каждая последующая начинается только после завершения предыдущей; на новой стадии проверяется то, что было сделано ранее.

На первой стадии выявляются факты и обстоятельства совершения административного правонарушения, данные о виновном, составляется протокол. На второй происходит рассмотрение дела уполномоченным на то органом, выносится постановление. На третьей стадии, которая является факультативной,

на основании жалобы лица или протеста прокурора пересматривается постановление и выносится решение о его изменении, отмене или оставлении в силе. В законодательном порядке решены вопросы о распределении процессуальных функций между субъектами власти на каждой стадии производства: одни составляют протокол, другие рассматривают и выносят по нему постановление, третьи принимают решение по жалобе.

Таким образом, деятельность субъектов административного процесса развивается во времени как последовательный ряд связанных между собой процессуальных действий. Процесс проходит несколько сменяющих друг друга этапов развития или стадий. Каждая стадия может начаться при наличии материального и процессуального оснований. Материальное основание – наличие нарушения правовой нормы, т. е. наличие юридического факта, содержащего в себе все признаки административного правонарушения. Процессуальное основание – повод – это полученная в установленном порядке компетентным органом информация в виде заявления, сообщения, протокола, постановления, решения, протеста, жалобы¹.

§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении

Возбуждение дела является начальной стадией производства по делам об административных правонарушениях и представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление факта и обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование и квалификацию, определение подведомственности.

Процессуальным основанием возбуждения дела является повод. Как вытекает из смысла ст. 28.1 КоАП РФ, под поводом

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : изд-во НОРМА, 2013. С. 540–542.

следует понимать все источники, из которых полномочные органы и должностные лица получают информацию о совершенном административном правонарушении, обязывающую их принять решение о начале производства по делу.

К поводам в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ относятся следующие:

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

2) материалы, поступившие из правоохранительных или иных государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, и содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, средств массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением правонарушений, связанных с нарушением законодательства об охране труда (ч. 2 ст. 5.27), нарушением саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации (ст. 14.52).

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

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о

том, что в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 28.1 КоАП РФ транспортное средство находилось во владении или пользовании другого лица, а также иные поводы, предусмотренные чч. 1¹, 1², 1²⁻¹, 1³ ст. 28.1 КоАП РФ.

Производство по делам о привлечении к административной ответственности юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях и обратившихся с требованием о привлечении к административной ответственности вышеуказанных лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность (ч. 2 ст. 202 АПК РФ).

Поступившие материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело считается возбужденным с момента составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения; составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении; составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административ-

ного расследования, вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном ч. 1 или ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

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

О совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев возбуждения дела об административном правонарушении прокурором и назначения административного наказания без составления протокола.

К содержанию и оформлению протокола предъявляются особые требования, обусловленные его процессуальной значимостью. В протоколе указываются:

- дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол. Эта информация необходима для определения подведомственности дела, а также для случаев неправильного составления протокола (допущенные ошибки устраняются субъектами, оформившими данный документ);
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших (если имеются свидетели и потерпевшие). Эта группа сведений имеет важное значение для выяснения вопросов, связанных с обстоятельствами, подлежащими установлению по конкретному делу;
- место, время совершения и событие административного правонарушения;
- статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая ответственность за данное правонарушение;

- объяснения физического или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
- иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Представленный перечень сведений детально освещает все подробности дела, что позволяет избежать неточностей в производстве по административным правонарушениям.

Но этим содержание протокола не ограничивается. Одним из обязательных требований при составлении протокола является разъяснение физическому лицу или законному представителю юридического лица, иным участникам производства их прав и обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, например: право знакомиться с материалами дела и делать замечания по их содержанию; давать в устной или письменной форме объяснения, имеющие отношение к делу; представлять доказательства, заявлять ходатайства, а также обжаловать любое действие лица, уполномоченного составлять протокол, что способствует укреплению законности, гарантий прав и свобод граждан. О разъяснении процессуальных прав и обязанностей делается отметка в протоколе.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. При этом подпись протокола лицом, привлекаемым к ответственности, является его правом, но не обязанностью. Отказ указанных лиц от подписи не влечет каких-либо юридических последствий и не приостанавливает дальнейшего движения дела, но обязательно фиксируется в протоколе. Копия протокола вручается под расписку физическому лицу, законному представителю юридического лица, а также потерпевшему.

КоАП РФ предусмотрены случаи, когда протокол по делу об административном правонарушении не составляется. Если непосредственно на месте совершения физическим лицом адми-

нистративного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе. В случае отказа от получения копии постановления она высылается лицу, в отношении которого вынесено постановление, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления (ст. 28.6). Если лицо оспаривает действия должностного лица, то протокол по делу об административном правонарушении составляется.

Также протокол по делу об административном правонарушении не составляется в случае его фиксации специальными техническими средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (гл. 12 КоАП РФ и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законом субъекта Российской Федерации, совершенные с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости), а также в случае подтверждения собственником (владельцем) транспортного средства данных о том, что на момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением специальных

технических средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе, предусмотренной ч. 7 ст. 29.10 КоАП РФ, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

При проведении автоматизированной информационной системой налоговых органов проверки поступивших сообщений и заявлений физических и юридических лиц о данных, указывающих на совершение лицом действий (бездействия), содержащих признаки состава административного правонарушения, административная ответственность за которое предусмотрена чч. 2, 4 и 6 ст. 14.5 КоАП РФ, если указанное лицо признало наличие события вменяемого административного правонарушения и добровольно исполнило до вынесения постановления по делу об административном правонарушении обязанность, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой лицо привлекается к административной ответственности, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия указанного лица и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. При оспаривании действий должностного лица также составляется протокол.

В ст. 28.3 КоАП РФ содержится перечень лиц, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами

органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа. В соответствии с ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с их задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Кроме того, право составлять протокол предоставляется должностным лицам организаций, не входящих в систему органов исполнительной власти: членам избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; инспектора Счетной палаты Российской Федерации; должностные лица государственных внебюджетных фондов.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации.

В КоАП РФ достаточно жестко регламентируется вопрос об установлении сроков, отводимых на составление протокола об административном правонарушении. Соблюдение сроков является одним из обязательных условий своевременного и оперативного разбирательства по делу. В ст. 28.5 КоАП РФ предусмотрены различные сроки составления протокола: немедленно после выявления совершения административного правонарушения; в течение двух суток, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела; при проведении административ-

ного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ.

Важным этапом первой стадии производства по делу является административное расследование, цель которого – получение дополнительных сведений и материалов для решения вопроса о возбуждении дела. Оно осуществляется в тех случаях, когда отсутствует ясность в вопросе о материальных основаниях к возбуждению дела об административном правонарушении и необходимо провести дополнительную проверку по факту выявленного административного правонарушения в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности¹.

Административное расследование применяется в случаях выявления правонарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и в иных случаях, предусмотренных ст. 28.7 КоАП РФ.

Административное расследование представляет собой ряд процессуальных действий, требующих значительных времен-

¹ Кайнов В. И., Сафаров Р. А. Административно-процессуальное право России : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 232 с.

ных затрат. К ним можно отнести проведение экспертизы, истребование необходимых предметов и документов, осуществление ревизий, инвентаризаций, контрольных закупок и т. д.

Решение о возбуждении дела и проведении административного расследования выносится должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, в виде определения, а прокурором в виде постановления сразу же после обнаружения факта совершения административного правонарушения. Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил, Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, правил организации и проведения азартных игр – на срок до шести месяцев.

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

Завершающим этапом первой стадии производства по делу является направление протокола либо постановления прокурора об административном правонарушении на рассмотрение. Указанные документы направляются судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении. При административном аресте данные

материалы передаются на рассмотрение судье немедленно после их составления.

Протокол может быть возвращен с целью устранения недостатков в случае, если он составлен неправомочным лицом, имеются ошибки в составлении и оформлении, представленные материалы являются неполными и не могут быть восполнены при рассмотрении дела. В данной ситуации КоАП РФ предусматривает трехсуточный срок на устранение недостатков и одни сутки на возвращение всех материалов дела обратно.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

§ 3. Рассмотрение дела об административном правонарушении

Рассмотрение дела – наиболее важная стадия производства по делу об административном правонарушении, так как ее задачей является проверка, юридическая оценка всех обстоятельств дела и принятие по нему решения.

Согласно ст. 29.1 КоАП РФ перед непосредственным рассмотрением дела судья, орган, должностное лицо выясняют следующие вопросы:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;

- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

Законодатель придает большое значение объективности и беспристрастности рассмотрения дела, поэтому при наличии оснований, указывающих на заинтересованность судьи, члена коллегиального органа, должностного лица в исходе дела, указанные лица не допускаются к процессу. В качестве обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом, выступают следующие основания:

- родственные связи указанных субъектов с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законным представителем физического или юридического лица, защитником или представителем. К родственникам относятся лица, состоящие в кровной связи между собой (прямое или боковое родство). В соответствии с пп. 4 и 37 ст. 5 УПК РФ близкие родственники – это супруги, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, родственники – все иные лица, состоящие в родстве;
- личная заинтересованность в разрешении дела.

При наличии этих обстоятельств судья, должностное лицо обязаны заявить самоотвод либо лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить им отвод. Заявления о самоотводе либо отводе подаются председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу, которые и выносят определение о его удовлетворении либо об отказе.

По общему правилу при подготовке к рассмотрению дела разрешаются некоторые вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове необходимых лиц, об истребовании дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на исправление;
- о передаче материалов дела на рассмотрение по подведомственности;
- о приводе лиц, указанных в ст. 27.15 КоАП РФ.

При наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ, на этом же этапе может быть вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Если административное правонарушение совершено на территории другого государства, то дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения, в случаях, если это предусмотрено международным договором.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 19.3 «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-испол-

нительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации», 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», 20.2.2 «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» КоАП РФ рассматриваются по месту выявления административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и совершенном за пределами Российской Федерации, рассматривается по месту нахождения органа, возбудившего указанное дело.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.35 «Неисполнение родителями или законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних», 6.10 «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ»; 20.22 «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ», рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ) или в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи рассматривается по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото-, киносъемки, видеозаписи, или средств фото-, киносъемки, видеозаписи.

Дело об административном правонарушении, совершенном в Антарктике, рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Согласно ст. 29.6 КоАП РФ срок рассмотрения дела составляет пятнадцать дней со дня получения органом, должностным лицом, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и иных материалов. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административных правонарушениях и других материалов дела.

Часть 2 указанной статьи предусматривает в случае необходимости продление данного срока, но не более чем на один месяц. Это может произойти по ходатайству участников производства либо при необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока лицом, рассматривающим дело, выносится мотивированное определение.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58, 5.69 (нарушение законодательства о проведении выборов), рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности предприятия (учреждения). Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

Дела о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иной срок рассмотрения не установлен федеральным законом об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 205 АПК РФ).

Арбитражный суд может продлить срок рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности не более чем на месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в

случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение (ч. 2 ст. 205 АПК РФ).

Непосредственное разбирательство дела об административном правонарушении несет особую правовую нагрузку, поскольку именно на этом этапе разрешается дело по существу. Порядок рассмотрения дела представляет собой совершение определенных процессуальных действий, осуществляемых в логической последовательности, определенной ст. 29.7 КоАП РФ. Прежде всего, объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности. Далее устанавливается факт явки всех лиц, участвующих в рассмотрении дела, проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя. Выясняется, извещены ли участники производства по делу, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела. Участникам рассмотрения дела разъясняются их права и обязанности, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

Рассмотрение дела может быть отложено, о чем должно быть вынесено определение, в следующих случаях:

- поступление заявления о самоотводе или отводе лиц, рассматривающих дело;
- отвод специалиста, эксперта или переводчика;
- необходимость явки лица, участвующего в рассмотрении дела;
- истребование дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

Кроме того, определение может быть вынесено при необходимости осуществления привода лица, участие которого признается обязательным, или при передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ.

При продолжении рассмотрения дела оглашается протокол об административном правонарушении и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, показания других лиц, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, заслушивается заключение прокурора. Данные процессуальные действия направлены на обеспечение принципов равенства всех перед законом, открытости, состязательности и гласности производства по делу.

При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении. В нем отражаются все процессуальные действия, которые совершались в ходе непосредственного разбирательства. Протокол является важным источником информации для судей и должностных лиц вышестоящих органов, поэтому его форма и содержание должны соответствовать требованиям закона. В нем указываются следующие данные:

- дата и место рассмотрения дела;
- наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело;
- событие рассматриваемого административного правонарушения;
- сведения о явке лиц;
- отводы, ходатайства и результаты их рассмотрения;
- объяснения, показания, пояснения и заключения соответствующих лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- документы, исследованные при рассмотрении дела.

Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 25 АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности арбитражный суд принимает решение: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Постановление о назначении административного наказания выносится в том случае, если виновность лица доказана, если нет обстоятельств, исключающих административную ответственность, и отсутствуют основания для его освобождения. Данный документ влечет за собой правовые обязанности как для правонарушителя, так и для государственных органов к его исполнению.

Постановление о прекращении производства по делу выносится при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ; объявлении устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ; прекращении производства по делу и передачи его прокурору, в

орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях содержатся признаки преступления, а также в случае освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 6.8, 6.9, чч. 2, 4 и 6 ст. 14.5, ст.ст 14.32, 15.11, чч. 1 и 2 ст. 16.2, ст.ст. 19.7.13, 19.5.1, 19.15.2, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к указанным статьям.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносятся определения:

– о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Определение представляет собой разновидность решения, которым не разрешается дело по существу. Также, как и постановление, оно имеет своей целью содействовать осуществлению задач производства по конкретному делу, но не является итоговым документом. Как мы видим, каждое из определений выносится на основе применения норм материального и процессуального права на любой стадии производства и по разнообразным вопросам.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

При установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, лица, рассматривающие дело, вносят в соответствующие организации представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Выводы, содержащиеся в данном документе, должны основываться на материалах дела и подтверждаться доказательствами. Эти организации должны в течение месяца принять адекватные меры по устранению недостатков и сообщить об этом инициатору данного документа.

§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях – это самостоятельная стадия, имеющая факультативный характер. Инициировать пересмотр постановления могут заинтересованные в исходе процесса лица путем подачи жалобы, а также прокурор, вынося протест на постановление по делу об административном правонарушении. Данная стадия предусмотрена во всех юрисдикционных производствах и представляет собой новое разбирательство дела, в ходе которого проверяется законность и обоснованность принятого решения, субъектом, наделенным правом отменить, изменить или оставить в силе ранее принятый акт. Возможность обжалования и опротестования постановлений, обязательность их рассмотрения компетентными органами позволяет на основе единообразного толкования и применения закона исправлять и устранять допущенные ошибки. Эта стадия производства, с одной стороны, гарантирует гражданам соблюдение их прав и свобод, а с другой – дисциплинирует тех, кто призван применять административные наказания.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого

ведется производство по делу, потерпевшим, законным представителем физического или юридического лица, защитником и представителем, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58, 5.69 (нарушения законодательства о проведении выборов) могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу:

- вынесенное судьей – в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное должностным лицом, указанным в ч. 2 ст. 23.79, ч. 2 ст. 23.79.1, или ч. 2 ст. 23.79.2 КоАП РФ, – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в уполномоченный соответствующим нормативным правовым актом Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или соглашением о передаче осуществления части полномочий федеральный орган исполнительной власти либо в районный суд по месту рассмотрения дела.
- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, – в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть обжаловано в вышесто-

ящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Жалоба подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление судьи о назначении административного ареста либо административного выдворения подлежит направлению в вышестоящий суд в день ее получения. Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

В жалобе должна содержаться аргументация приводимых в ней доводов со ссылками на законы и иные нормативные правовые акты, которые, по мнению лица, подающего жалобу, уполномоченное должностное лицо должно было при рассмотрении дела применить, но не сделало этого либо применило неправильно. Приводимое мнение должно быть подтверждено имеющимися в деле доказательствами. Жалоба, как правило, завершается изложением требований заявителя исходя из полномочий инстанции. Недостатки в содержании жалобы не являются

поводом для ее нерассмотрения или наступления каких-либо неблагоприятных юридических последствий. Подача жалобы с соблюдением порядка ее подачи и сроков, предусмотренных ст.ст. 30.2 и 30.3 КоАП РФ, автоматически способствует принятию ее к рассмотрению и осуществлению адекватных процессуальных действий.

В случае пропуска срока подачи жалобы, он может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу, по ходатайству лица, подающего жалобу. Об отклонении ходатайства выносится определение.

Одним из этапов рассматриваемой стадии производства является подготовка к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. На этом этапе судья, должностное лицо:

- выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;
- разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым;
- направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Для рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении установлен десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу. Двухмесячный срок предусмотрен для рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судом. Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению в

течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ, а также о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежат рассмотрению в пятидневный срок со дня их поступления со всеми материалами в суд, правомочный рассматривать жалобы.

Жалоба на постановление по делу рассматривается судьей, должностным лицом единолично. В остальном же порядок ее рассмотрения таков, как и при рассмотрении дела об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения жалобы в соответствии со ст. 30.7 КоАП РФ выносятся одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- об изменении постановления, если при этом не усиливается наказание и не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, предусмотренных ст.ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;
- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного

наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

– об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если она была неправильно определена.

Решение по жалобе, состоящее из тех же реквизитов, что и постановление, оглашается немедленно после его вынесения. Копия вручается или высылается в трехдневный срок всем заинтересованным лицам, а также доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

Вынесенное решение, в свою очередь, также может быть обжаловано. Это обусловлено тем, что ошибка может быть допущена и при назначении наказания, и при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. Пересмотр решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу, характеризуется двумя особенностями. Во-первых, в данном случае пересмотр производится только в судебном порядке и, во-вторых, согласно ст. 30.9 КоАП РФ объектом пересмотра является не только решение на постановление, но и само постановление. Основание к пересмотру решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу, является последующая жалоба. Производство по последующим жалобам обладает теми же чертами, что производство по рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении¹.

Постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу, или последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные ст.ст. 30.1, 30.2, чч. 1 и 3 ст. 30.3 КоАП РФ.

¹ Кононов П. И. Административное право России. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 207 с.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы лицами, указанными в ст.ст. 25.1–25.5.1 КоАП РФ, или опротестованы прокурором. Право принесения протеста принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям. Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано должностным лицом, вынесшим постановление. Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы на вынесенное судьей постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано должностным лицом, направившим это дело на рассмотрение судьей.

Жалобы подаются, протесты приносятся в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов, Верховный Суд Российской Федерации. Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов или их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители либо по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей судья Верховного Суда Российской Федерации.

Вступившие в законную силу решения арбитражных судов по делу об административном правонарушении, решения, принятые ими по результатам рассмотрения жалоб, протестов (представлений), пересматриваются Верховным Судом Российской Федерации, если были исчерпаны все предусмотренные арбитражным процессуальным законодательством способы их обжалования в арбитражных судах. Указанные решения пересматриваются в Верховном Суде Российской Федерации в соответствии с правилами, установленными АПК РФ.

О принятии к рассмотрению жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов судья выносит определение.

По жалобе, протесту, принятым к рассмотрению, постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. Судья, принявший к рассмотрению жалобу, протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме.

Решение по жалобе, протесту выносится не позднее двух месяцев со дня поступления жалобы, протеста в суд, а в случае истребования дела об административном правонарушении – не позднее одного месяца со дня поступления дела в суд.

Повторные подача жалоб, принесение протестов по тем же основаниям в суд, ранее рассмотревший вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов на такое постановление, не допускаются.

Решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов принимается в форме постановления.

Постановление, принятое по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, вступает в законную силу со дня его принятия.

Дела об оспаривании решений государственных органов, иных органов, должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом рассматривать дела об административных правонарушениях о привлечении к административной ответственности юридических лиц индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в § 2 гл. 25 АПК РФ и КоАП РФ.

Производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, а также на основании заявлений потерпевших.

Заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства заявителя либо по месту нахождения административного органа, которым принято оспариваемое решение о привлечении к административной ответственности.

Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение десяти дней со дня получения копии оспариваемого решения, если иной срок не установлен федеральным законом. В случае пропуска указанного срока он может быть восстановлен судом по ходатайству заявителя.

По ходатайству заявителя арбитражный суд может приостановить исполнение оспариваемого решения.

Заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности государственной пошлиной не облагается.

Дела об оспаривании решений административных органов рассматриваются судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иные сроки не установлены федеральным законом.

При рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет оспариваемое решение в полном объеме.

Решение по делу об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности принимается арбитражным судом по правилам, установленным в гл. 20 АПК РФ.

В случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности, либо оспариваемое решение принято органом или должностным лицом с превышением их полномочий, суд принимает решение о признании незаконным и об

отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения.

В случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что решение административного органа о привлечении к административной ответственности является законным и обоснованным, суд принимает решение об отказе в удовлетворении требования заявителя.

Исполнительный лист на основании судебного акта арбитражного суда по делу об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности не выдается, принудительное исполнение производится непосредственно на основании этого судебного акта.

Как и любая разновидность юридического процесса, производство по делам об административных правонарушениях развивается во времени как последовательный ряд сменяющих друг друга фаз развития (стадий).

Анализ норм КоАП РФ позволяет вести речь о трех стадиях производства по делам об административных правонарушениях: 1) возбуждение дела об административном правонарушении, 2) рассмотрение дела об административном правонарушении, 3) пересмотр постановления и решения (факультативная стадия). В производстве по делу об административном правонарушении каждая стадия играет свою роль. Специфика заключается в том, что большинство из них по отношению к стадии рассмотрения – обеспечивающие. Например, первоначальная стадия производства призвана обеспечить процесс рассмотрения дела посредством сбора доказательств, процессуального оформления материалов и направления их по подведомственности

компетентному органу; стадия пересмотра направлена на обеспечение законности в порядке обжалования или опротестования принятых постановлений.

Завершающая стадия исполнения по делу характеризуется действиями, направленными на передачу исполнительных документов в те органы, которые уполномочены осуществлять исполнение, фактическое исполнение вынесенного постановления и, наконец, окончание исполнения (завершение производства по делу об административном правонарушении).

Вопросы для самоконтроля

1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях.

2. Процессуальные основания возбуждения дел об административных правонарушениях.

3. Содержание и процессуальное оформление протокола по делу об административном правонарушении.

4. Что включает подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении?

5. Виды постановлений по делу об административном правонарушении.

6. Куда может быть обжаловано постановление по делу об административном правонарушении?

ГЛАВА 11. ДОКАЗАТЕЛЬСТВА И ДОКАЗЫВАНИЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Институт доказательств и доказывания занимает центральное место в административном процессе и в производстве по делам об административных правонарушениях.

Рассматриваемый институт предполагает единство материальных и процессуальных норм права. Рассмотреть дело об административном правонарушении по существу означает, что орган административной юрисдикции полно, точно и объективно устанавливает доказательства по делу, применяет нормы материального права к конкретной ситуации, тем самым осуществляя доказывание, и выносит от имени государства на основании процессуальных норм права законное решение.

В административном праве долгое время под доказательством понимались фактические данные. Между тем в иных процессуальных науках понятие доказательства трактуется как сведения о фактах.

§ 1. Предмет доказывания по делу об административном правонарушении

Административно-юрисдикционная деятельность включает в себя установление фактических обстоятельств дела об административном правонарушении, выбор и анализ норм права, решение дела. Первый и последний элементы невозможно себе представить без доказывания – процесса установления объективной истины по делу, содержанием которого является собирание, исследование, оценка и использование доказательств.

Обязательность доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях обусловлена основополагающим принципом, сформулированным в ст. 1.5 КоАП РФ, – принципом презумпции невиновности, в соответствии с которым:

1. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

2. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

3. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

4. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуется в пользу этого лица.

Согласно примечанию к ст. 1.5 КоАП РФ положение ч. 3 данной статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами.

Требование неукоснительного соблюдения данного принципа обязывает должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, и устанавливать объективную истину по делу.

Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, в общем виде перечислены в ст. 26.1 КоАП РФ:

1) наличие события административного правонарушения;

2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность;

3) виновность лица в совершении административного правонарушения;

4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;

5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;

6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Круг обстоятельств, подлежащих выяснению по конкретному делу об административном правонарушении, определяет предмет доказывания, который правоприменитель должен уметь правильно определить. Чрезмерное его расширение ведет к тому, что большие усилия тратятся на установление обстоятельств, не влияющих на исход дела. Напротив, неоправданное сужение предмета доказывания приводит к неполноте и односторонности разбирательства, в результате чего существенные для дела обстоятельства остаются неустановленными. И то и другое отрицательно сказывается на производстве по делу¹.

Рассмотрим более подробно обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, закрепленные в ст. 26.1 КоАП РФ.

¹ Белкин А. Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. М. : Норма, 2005. С. 48.

Наличие события административного правонарушения. В целях выяснения наличия события административного правонарушения необходимо установить объективную сторону административного правонарушения, т. е. факт нарушения охраняемых правил, нормативов, стандартов, указанных в диспозиции нормы Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, а также время, место и иные имеющие значение для дела обстоятельства. Например, объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство», образует действие, демонстративно нарушающее общественный порядок и спокойствие граждан: нецензурная брань в общественных местах и оскорбительное приставание к гражданам. Сюда относят и такие противоправные деяния, как битье стекол на остановках общественного транспорта, нанесение надписей на заборах и стенах, отправление естественных надобностей в общественных местах. Для установления события данного правонарушения необходимо также доказать, что противоправное деяние совершено при непосредственном присутствии граждан, поскольку именно в такой обстановке правонарушитель в наибольшей мере демонстрирует свое неуважение к обществу.

Лицо, совершившее противоправные действия (бездействие). Лицом, совершившим противоправные действия, является субъект административного правонарушения. В его отношении необходимо установить, во-первых, факт совершения правонарушения именно данным лицом, во-вторых, необходимые данные о личности, в-третьих, деликтоспособность данного лица, т. е. способность нести административную ответственность.

В большинстве случаев специального доказывания факта совершения правонарушения именно лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не требуется. В практической деятельности органов внутренних дел (полиции) основная масса административных

правонарушений выявляется путем непосредственного обнаружения сотрудником полиции достаточных данных, указывающих на наличие события правонарушения. В некоторых случаях личность правонарушителя может быть установлена с помощью свидетельских показаний, реже – путем проведения экспертизы либо иных процессуальных действий.

Для привлечения физического лица к административной ответственности необходимо установить его личность: фамилию, имя, отчество, адрес места жительства, места пребывания (фактический и по документам), паспортные данные, по возможности место работы или учебы (если имеется) или род занятий, гражданство (подданство), имущественное положение, деликтологические характеристики личности (наличие судимости или административной наказуемости, иные сведения, характеризующие личность). В отношении женщин необходимо установление наличия беременности или несовершеннолетних детей. Установление места работы (службы) необходимо в отношении военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. В отношении должностного лица, помимо перечисленных сведений о личности, необходимо установить его должностное положение и полномочия, возложена ли на это лицо ответственность за невыполнение обязанностей, имеет ли оно право совершать действия или принимать решения от имени организации. В отношении юридического лица устанавливается его наименование и юридический адрес, сведения о лице, уполномоченном представлять юридическое лицо без доверенности (законном представителе юридического лица), о представителе, а также о его имущественном и финансовом положении. Необходимо учитывать, что существуют организации, не имеющие статуса юридического лица. В таких случаях субъектами административных правонарушений являются физические лица.

Деликтоспособность лица, совершившего противоправное деяние, имеет большое значение для правильного рассмотрения дела. Установление деликтоспособности лица предполагает прежде всего определение его возраста. По общему правилу возраст привлечения к административной ответственности наступает с шестнадцати лет, однако отдельные административные правонарушения могут быть совершены лицами, достигшими восемнадцатилетнего возраста (например, ч. 1 ст. 20.11 КоАП РФ «Нарушение гражданином установленных сроков регистрации приобретенного по лицензиям органов внутренних дел оружия, а равно установленных сроков продления (перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на его хранение и ношение или сроков постановки на учет в органах внутренних дел при изменении гражданином постоянного места жительства», ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ «Самовольное оставление места отбывания административного ареста», административные правонарушения в области воинского учета и др.).

Административной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо, гражданин, который во время совершения противоправных действий (бездействия) находился в состоянии невменяемости, т. е. не мог осознавать фактический характер своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики, не может быть привлечен к административной ответственности. Вменяемость (психическое здоровье) гражданина в российском праве презюмируется, т. е. считается истинным, пока оно не опровергнуто. Поэтому невменяемость подлежит доказыванию лишь в случае, когда у правоприменителя возникают сомнения во вменяемости. В таких случаях назначается экспертиза.

Виновность лица. Виновность лица в совершении противоправного деяния (действия или бездействия) характеризует психическое отношение лица к своим действиям (бездействию) и составляет субъективную сторону состава административного правонарушения. Административным правонарушением признается лишь виновное деяние. Статья 2.2 КоАП РФ устанавливает две формы вины физического лица: умышленную и неосторожную. Для установления умысла необходимо доказать, что лицо сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Для установления неосторожной формы вины необходимо доказать, что лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Для установления виновности юридического лица достаточно доказать, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но все зависящие от него меры по их соблюдению не были приняты.

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Данные обстоятельства учитываются при назначении административного наказания, причем, обстоятельства, смягчающие ответственность, учитываются в обязательном порядке. В частности, в обязательном порядке подлежат установлению и закреплению факты, подтверждающие раскаяние лица, совершившего административное правонаруше-

ние; предотвращение им вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; наличие беременности либо малолетнего ребенка. Закон допускает признание смягчающими и иных обстоятельств по усмотрению судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Обстоятельства, отягчающие административную ответственность, перечислены в ст. 4.3 КоАП РФ. Они также подлежат установлению.

Характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением. Большинство составов административных правонарушений являются формальными, т. е. не предполагают наступления каких-либо последствий, однако некоторые составы являются оконченными лишь при условии наступления таких последствий. Определение характера и размера ущерба имеет значение и для правильной квалификации деяния по смежным составам с УК РФ. Характер и размер ущерба устанавливается со слов потерпевшего, а в случае возникновения сомнений может быть оценен по правилам ст. 27.11 КоАП РФ.

В случае признания ущерба, причиненного правонарушением, малозначительным возможно освобождение от административной ответственности в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ.

Обстоятельства, исключющие производство по делу об административном правонарушении. Обстоятельства, исключющие производство по делу об административном правонарушении, в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ могут быть связаны с составом данного административного правонарушения (отсутствие состава, состояние крайней необходимости, истечение срока давности, смерть физического лица) либо не связаны с

ним (издание акта амнистии, отмена закона, наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела).

При наличии хотя бы одного из этих обстоятельств производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению.

Иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения. Иными обстоятельствами, имеющими значение для правильного разрешения дела, могут быть, например, фактические данные, подтверждающие, что правонарушение совершено под влиянием физического или психического принуждения либо во исполнение приказа или распоряжения и т. д.

Установление обстоятельств, свидетельствующих о наличии причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, обусловлено требованием ст. 29.13 КоАП РФ.

Выяснение причин административных правонарушений имеет в большей степени теоретическое значение. Типичными причинами административной деликтности признают следующие: недостаточный уровень правовой осведомленности граждан и должностных лиц о нормах административного права, недостатки административно-правового воспитания, влияние негативно антиобщественной среды, безработицу, бытовую и трудовую неустроенность, низкий образовательный и культурный уровень, ценностные ориентации, пренебрежение к закону и т. д. Анализ указанных причин дает правоохранительным органам и законодателю возможность выработки путей и способов воздействия на административную деликтность.

Большее практическое значение имеет выяснение условий, способствующих совершению административного правонарушения. Под ними понимают те факты реальной действительности, которые прямо правонарушений не вызывают, но их наличие может способствовать возникновению у человека намерения совершить правонарушение. К ним относятся, например: недостатки в организационно-техническом регулировании какой-либо деятельности, отсутствие контроля или недостаточный контроль, низкий уровень финансовой дисциплины, плохая охрана материальных ценностей и т. д.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении указанных причин и условий обязаны внести в соответствующие организации, создавшие или допустившие такие причины и условия, представление о принятии мер по их устранению.

§ 2. Доказательства. Виды и источники доказательств

В соответствии с ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В теории доказательства рассматриваются как средства получения судом верного знания о фактах, имеющих значение по делу; сведения о фактах, обладающие свойством относимости, способные прямо или косвенно подтвердить имеющие значение для правильного разрешения судебного дела факты, выражен-

ные в предусмотренной законом процессуальной форме, полученные и исследованные в строго установленном процессуальным законом порядке¹.

Доказательства имеют двойственный характер. Во-первых, это доказательственные факты. Во-вторых, это источники доказательств. Основываясь на таком тезисе, М. К. Треушников выделяет три составляющих доказательств, характеризующих их правовую природу: содержание, т. е. информацию об искомых фактах, обладающую свойством относимости; процессуальную форму, т. е. носителя информации и способ ее доведения до суда; определенный процессуальный порядок получения и исследования доказательственной информации².

Доказательства выполняют три функции:

1) выступают как средство организации действий по доказыванию, занимая в структуре доказывания промежуточное звено между целью и результатом познавательной деятельности, т. е. накопление информации;

2) используются в производстве по делу для достижения истины вследствие того, что они воспроизводят факты реальной действительности, являются их отражением (отражательно-информационная функция);

3) обоснуют выводы правоприменителя в постановлении по делу (удостоверительная функция)³.

Существует несколько классификаций доказательств. Так, различают прямые и косвенные, первоначальные и производные, личные и вещественные доказательства, положительные и отрицательные, оправдательные и обвинительные. Например, акт медицинского освидетельствования водителя на состояние

¹ Треушников М. К. Судебные доказательства. М. : Городец, 2004. С. 73.

² Там же. С. 79.

³ Молчанов В. В. Собираание доказательств в гражданском процессе. М. : изд-во МГУ, 1991. С. 13.

опьянения является прямым доказательством, а показания свидетелей, утверждающих, что водитель находился в состоянии опьянения, – косвенным.

Первоначальными доказательствами называются такие, которые являются первоисточниками информации для установления обстоятельств подлежащего к рассмотрению дела: подлинные документы, подлинные вещественные доказательства, показания свидетелей-очевидцев и т. д. А производными являются доказательства, которые не содержат первичную информацию, а передают данные, полученные из других источников. Это копии документов, показания свидетелей или потерпевших относительно того, что они слышали от иных лиц, копии вещественных доказательств (слепки, фотографии и т. д.). В тех случаях, когда в законе не содержится требование об использовании только первоначальных доказательств, в административном процессе могут быть применимы и первоначальные и производные. Это объясняется тем, что доказательная сила информации по мере удаления ее от источника снижается. Поэтому первоначальные доказательства предпочтительнее. Но и отказываться от производных доказательств нельзя. В некотором виде производные доказательства имеют преимущества перед первоначальными¹.

Личные доказательства исходят от человека – показания свидетелей, потерпевшего, объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, заключение эксперта. Вещественные доказательства – орудия совершения или предметы административного правонарушения, предметы, сохранившие на себе следы правонарушения.

По отношению к содержанию дела доказательства могут быть оправдательными либо обвинительными. Должностное лицо, составившее протокол, потерпевший представляют обви-

¹ Кайнов В. И., Садаров Р. А. Административно-процессуальное право России. 232 с.

нительные доказательства, тогда как лицо, в отношении которого ведется производство по делу, представляет оправдательные доказательства.

Источники доказательств. КоАП РФ регламентирует форму, в которой могут быть получены фактические данные, а именно: в форме объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаний потерпевшего и свидетелей, заключения эксперта, специалиста, протоколов, предусмотренных КоАП РФ, показаний специальных технических средств, вещественных доказательств.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе давать объяснения, но не обязано этого делать, поскольку ст. 51 Конституции Российской Федерации устанавливает, что никто не обязан свидетельствовать против себя. В отличие от указанного лица, свидетель обязан дать правдивые показания. В соответствии со ст.ст. 25.2 и 25.7 КоАП РФ потерпевший и понятые могут быть опрошены в качестве свидетелей, следовательно, и у этих лиц возникает обязанность дать правдивые показания. Заведомо ложные показания свидетеля влекут наступление административной ответственности по ст. 17.9 КоАП РФ. В то же время в соответствии со ст. 51 Конституции Российской Федерации свидетель не обязан давать показания против своего супруга и близких родственников.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, по поводу своих действий (бездействия), показания свидетелей и потерпевшего отражаются в письменной форме в протоколе об административном правонарушении, в иных протоколах, предусмотренных КоАП РФ, либо записываются на отдельных листах, прилагаемых к протоколу, указанными лицами собственноручно или должностным лицом, осуществляющим производство по делу, со слов этих лиц.

В производстве по ряду дел об административных правонарушениях большое значение имеет заключение эксперта (см. § 3 гл. 9). По результатам исследования вещественных доказательств, документов, фотографий, кино- и видеозаписей эксперт дает заключение в письменной форме и от своего имени. Заключение эксперта, как правило, состоит из вводной, исследовательской частей и выводов. В нем указывается, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и выводы. Заключение комиссионной экспертизы подписывается всеми экспертами. В случае возникновения разногласий каждый эксперт дает отдельное заключение. В заключении комплексной экспертизы указывается, какие исследования и в каком объеме провел каждый эксперт, какие факты он установил и к каким выводам пришел. Каждый эксперт подписывает ту часть заключения, которая содержит описание проведенных им исследований. Различают категорические (положительные и отрицательные) и вероятные выводы.

Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Пояснения, заявления и замечания специалиста (см. § 3 гл. 9) подлежат занесению в протокол осуществления соответствующего процессуального действия и удостоверяются его подписью, после чего могут рассматриваться в качестве доказательств.

Основными и, порой, единственными источниками доказательств по делам об административных правонарушениях выступают протоколы, предусмотренные КоАП РФ: о доставлении, об административном задержании, о личном досмотре, досмотре вещей, находившихся при физическом лице, об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там

вещей и документов, о досмотре транспортного средства, об изъятии вещей и документов, об отстранении от управления транспортным средством, о направлении на медицинское освидетельствование, о задержании транспортного средства, запрещении его эксплуатации и, главное, об административном правонарушении.

Доказательственную силу имеют не сами протоколы, а фактические данные, на основании которых возможно установление события административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, зафиксированные в соответствующих протоколах. Поэтому правильное и полное оформление протоколов – необходимое условие для правильного и своевременного рассмотрения дела.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы. Вещественные доказательства описываются в соответствующих протоколах и приобщаются к материалам дела. Описание должно позволять выделить предмет из ряда подобных ему предметов, т. е. идентифицировать его. Для этого необходимо указать в протоколе материал, форму, размеры, цвет предмета, нанесенные на него номера, надписи, наклейки и т. д., имеющиеся повреждения и другие особые приметы. Допускается и такой способ фиксации вещественных доказательств, как их фото-, кино- или видеосъемка.

Закон устанавливает специальные требования к описанию в протоколе оружия: указываются тип, марка, модель, калибр, серия, номер, иные идентификационные признаки, а также вид и количество боеприпасов.

Материалы фото-, кино- и видеосъемки являются, как правило, производными доказательствами, поскольку они представляют собой вторичное отображение первоначальных вещественных доказательств. КоАП РФ относит материалы фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи и иные носители информации (информационные базы и банки данных) к документам.

Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменном, так и в ином виде, и рассматриваются в качестве справочной или удостоверительной информации. Однако в случае, когда документы, фотографии, видеокассеты и т. д. служили предметами или орудиями совершения административного правонарушения или сохранили на себе следы правонарушения, они признаются вещественными доказательствами. В то же время, документы, подтверждающие наличие у гражданина специального права (например, водительское удостоверение), изымаемые при составлении протокола об административном правонарушении, влекущем лишение специального права, выступают скорее в роли меры обеспечения исполнения постановления по делу, нежели доказательствами. Доказательственное значение такого документа ограничено подтверждением наличия соответствующего специального права.

Особое положение в числе источников доказательств занимают показания специальных технических средств. В качестве специальных технических средств могут использоваться измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку. На измерительные приборы, допущенные к использованию в качестве специальных технических средств, наносятся заводские номера и пломбы.

Наиболее распространены радиолокационные измерители скорости движения транспортных средств типа «Барьер», используемые при осуществлении надзора за дорожным движением сотрудниками дорожно-патрульной службы. Должностное

лицо, применяющее специальное техническое средство при осуществлении административного надзора, должно иметь сертификат соответствия и свидетельство о поверке и по требованию лица, в отношении которого осуществляется производство по делу, представлять данные документы. Сертификат соответствия выдается заводу-изготовителю на каждую модель выпускаемой продукции, а метрологическая поверка проводится периодически (раз в год) уполномоченными организациями, получившими аккредитацию органов стандартизации и метрологии. После проведения метрологической поверки измерительный прибор пломбируется и на него оформляется то самое свидетельство, в котором указывается заводской номер прибора, дата проведения поверки и дата проведения следующей поверки (срок действия). После окончания срока действия свидетельства о поверке показания специального технического средства не могут признаваться допустимыми доказательствами. Если возникают сомнения в точности показаний прибора, проводится экспертная поверка, поэтому в протоколе об административном правонарушении, помимо показаний, полученных с использованием специального технического средства, необходимо указывать его заводской номер и реквизиты свидетельства о поверке.

В последнее время широкое распространение получают различные фотодокументирующие комплексы, автоматически реагирующие на правонарушение. Показания таких приборов фиксируются в виде аналоговых или цифровых отпечатков. В литературе по административно-процессуальному праву стоит вопрос о том, к какому виду источников доказательств можно отнести такие отпечатки – к документам или к показаниям специальных технических средств. Вероятно, это все же документы, содержащие информацию о показаниях.

Взятие проб и образцов. Экспертиза. Взятие проб и образцов в производстве по делам об административных правонарушениях регламентировано ст. 26.5 КоАП РФ, в соответствии с

которой должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, уполномочено брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы.

О взятии проб и образцов составляется протокол изъятия вещей и документов, предусмотренный ст. 27.10 КоАП РФ. Взятие проб и образцов может сопровождаться фото- и киносъемкой, видеозаписью с целью фиксации данного процессуального действия. Материалы фото- и киносъемки, видеозаписи прилагаются к протоколу изъятия вещей и документов. Пробы и образцы берутся в количестве, необходимом для проведения экспертизы. Взятие проб и образцов в большем количестве или раз- мере не допускается.

Взятие образцов в обязательном порядке предусмотрено ч. 12. ст. 27.10 КоАП РФ в случаях изъятия наркотических средств и психотропных веществ, а также этилового спирта и спиртосодержащей продукции, не отвечающих обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов. Такие вещества подлежат направлению на переработку или уничтожению, а взятые образцы хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. Для принятия решения о судьбе указанных веществ на стадии возбуждения дела об административном правонарушении должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы, должно назначить экспертизу, для чего требуется взятие образцов этих веществ. Иными словами, необходимо брать образцы дважды. Оставлять на хранение образцы, направлявшиеся на экспертизу, нежелательно, поскольку могут возникнуть сомнения в достоверности таких доказательств.

Экспертиза в производстве по делам об административных правонарушениях назначается в случаях, если возникает необ-

ходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле. О назначении экспертизы выносятся определение, в котором указываются:

- основания для назначения экспертизы;
- фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза;
- вопросы, поставленные перед экспертом;
- перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении его об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы.

До направления определения для исполнения судьей, органом, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, разъяснить им права, в том числе право заявлять отвод эксперту, право просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта.

В зависимости от характера применения специальных знаний и от качества и полноты проведения экспертизы различаются ее следующие виды:

- по классам: традиционные криминалистические экспертизы, инженерно-технические экспертизы, экспертизы веществ и материалов, экологические экспертизы, экономические экспертизы, биологические экспертизы и др.
- по родам: дорожно-транспортные, пожарно-технические и др.

– по видам: автотехнические, автодорожные, инженерные, психофизиологические.

При неполноте или неясности выводов основной экспертизы назначаются дополнительные экспертизы, а если выводы экспертизы вызывают сомнения, назначается повторная экспертиза.

Различают также комиссионные экспертизы, в проведении которых участвуют несколько экспертов одной специализации, и комплексные, в проведении которых участвуют эксперты разных специализаций.

Поручение и запросы по делу об административном правонарушении. Истребование сведений. Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу, в соответствии со ст. 26.9 КоАП РФ вправе направлять запросы о предоставлении необходимых сведений в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных процессуальных действий (опрос свидетеля, осмотр вещественного доказательства и т. д.) должностному лицу соответствующего территориального органа. В случае необходимости получить информацию из иных источников судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. Субъект административной юрисдикции принимает решение об истребовании сведений по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе.

Поручения и запросы по делу об административном правонарушении подлежат обязательному исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения, а истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест либо ад-

министративное выдворение, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме судью, орган, должностное лицо, вынесших определение.

Специальная форма запроса, направляемого судьей, предусмотрена ч. 3 ст. 32.12 КоАП РФ. По запросу судьи, разрешающего ходатайство о досрочном прекращении исполнения наказания в виде административного приостановления деятельности, должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, обязано дать в письменной форме заключение с указанием фактов, свидетельствующих об устранении или не устранении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическим лицом обстоятельств, послуживших основанием для назначения наказания в виде административного приостановления деятельности. Срок исполнения такого запроса закон не устанавливает, но ходатайство, в рамках которого исполняется запрос, должно быть рассмотрено в пятидневный срок.

§ 3. Оценка доказательств

Оценка доказательств является логическим процессом установления относимости и допустимости доказательств, наличия и характера связей между ними, определения значения и путей использования доказательств для установления истины по делу. Оценка доказательств предполагает обоснованный вывод об относимости и допустимости и на этой основе – достоверности или недостоверности фактических данных, о существовании обстоятельств, устанавливаемых этими данными, и их значении для дела. Оценка доказательств осуществляется на всем протяжении производства по делу об административном правонарушении.

Положения КоАП РФ играют важную роль в решении вопроса об относимости, допустимости, а также достоверности и

достаточности доказательств, но они не раскрывают содержание данных критериев оценки – КоАП РФ лишь закрепляет эти критерии в ст. 26.11.

Представляется возможным раскрыть правило *относимости* доказательств в аналогичной формулировке, данной в УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, а именно: «Орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения дела по существу». Относимость нельзя отождествлять со значимостью. Информация, имеющая значение для дела, как правило, всегда относима.

Допустимость доказательств характеризует форму доказательств и означает, что обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказательствами.

Достоверность доказательств говорит о законности, объективности и точности отражения обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Сомнения в достоверности доказательства могут возникнуть при наличии ряда обстоятельств. Первые из них связаны с источником доказательственной информации. Сомнения в достоверности источника письменного доказательства могут возникнуть, например, при наличии дефектов в его оформлении, в частности при отсутствии необходимых реквизитов в официальных документах, при нарушении порядка составления соответствующих документов.

Достоверность доказательств может подвергаться сомнению не только в связи с дефектами источника доказательственной информации, а также при наличии двух или более доказательств с противоположным содержанием. В данном случае достоверность этих доказательств устанавливается путем их сопоставления с иными доказательствами, имеющимися в деле, или

истребования дополнительных доказательств, способных разрешить противоречие.

Достаточность доказательств означает полноту и достоверность всей системы доказательств, ее доброкачественности, возможность на ее основе установить истину и принять правильные решения¹.

Достаточность доказательств не может быть обеспечена механическим суммированием относимых по содержанию, допустимых по форме и достоверных доказательств. Перед правоприменителем стоит задача отобрать не любые относимые, допустимые и достоверные доказательства, а в первую очередь те из них, которые обладают наибольшим ценностным потенциалом. Для производства по делам об административных правонарушениях полнота доказательственного материала обеспечивается сбором необходимого перечня доказательств органом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях. Доказательственный материал может ограничиваться только одним протоколом об административном правонарушении, в котором содержатся все сведения, необходимые для разрешения дела по существу, в том числе и объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, подтверждающего факт совершения административного правонарушения и признающего вину. Полнота доказательств может также обеспечиваться составлением двух и более протоколов, поскольку выполняются несколько процессуальных действий.

Оценка доказательств имеет внутреннюю (логическую) и внешнюю (правовую) стороны. В частности, внутреннюю сторону составляет логическая деятельность по оценке доказательств, а внешнюю – процессуальное закрепление оценки доказательств.

Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном

¹ Белкин А. Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. С. 253–254.

правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Оценка доказательств, по внутреннему убеждению, означает, что судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, непредвзято изучая все представленные доказательства, самостоятельно решают вопрос об их достоверности или недостоверности, истинности или ложности соответствующих сведений. В связи с этим должно быть исключено любое воздействие на судью, орган, должностное лицо.

При оценке доказательств необходимо исходить из равенства их доказательственного значения. Ни одно доказательство не может иметь большего или меньшего доказательственного значения, никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы. Например, при оценке показаний свидетеля по делу и заключения эксперта нельзя предполагать, что последнее будет иметь большее доказательственное значение. При этом никакие доказательства, включая заключение эксперта, не могут быть положены в основу выводов, если они противоречат остальным материалам дела. В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении необходимо оценивать все доказательства в совокупности, поскольку только такой подход способствует объективному разрешению дела.

Результаты оценки судьей, органом, должностным лицом всей совокупности доказательств должны найти отражение в постановлении по делу. В необходимых случаях в постановлении должно быть указано, на основании каких доказательств принято соответствующее решение и какие доказательства были сочтены, не относящимися к делу. Такая информация может потребоваться органу или должностному лицу, рассматривающему жалобу на данное постановление.

Если судья, орган, должностное лицо в ходе подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению придет к выводу, что для обеспечения его полного и всестороннего рассмотрения необходимо получить дополнительные документы и иные доказательства, он должен истребовать соответствующие сведения в порядке, предусмотренном ст. 26.10 КоАП РФ.

Значение доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в практической деятельности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, недооценивается, что ведет к многочисленным нарушениям прав граждан, к необоснованному привлечению их к административной ответственности либо приводит к уходу правонарушителя от ответственности.

Понимание значения доказательств, знание правил и принципов их обнаружения, закрепления, исследования и оценки, умение правильно использовать доказательства, определять предмет доказывания позволяют повысить эффективность производства по делам об административных правонарушениях и достигнуть целей административного наказания (общей и частной превенции).

Современное состояние реализации административно-правового института доказательств не отвечает требованиям достаточности. Чтобы повысить его эффективность, необходима на основе обеспеченности научными знаниями новая система разрешения существующих проблем в рамках современной концепции административно-деликтного процесса.

Соотношение источников и видов доказательств остается в науке нерешенным вопросом. Так, существует неоднозначная оценка доказательств, полученных с помощью научно-технических средств, в частности электронных документов, имеющих

специфические особенности носителя информации и специфические способы ее воспроизведения.

Накопившиеся в этой сфере проблемы могут быть разрешены путем оптимизации законодательного регулирования. В первую очередь это касается документов и документированной информации как самых важных элементов в процедурах сбора доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях.

Вопросы для самоконтроля

1. Обязательность доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях.

2. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении.

3. Выяснение причин и условий административных правонарушений.

4. Виды доказательств по делу об административном правонарушении.

5. Источники доказательств по делу об административном правонарушении.

6. Относимость, допустимость, достаточность и достоверность доказательств по делу об административном правонарушении.

ГЛАВА 12. МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Реализация изложенных в ст. 24.1 КоАП РФ задач производства по делам об административных правонарушениях предполагает совершение должностными лицами, осуществляющими производство по делу, различных процессуальных действий. Так, они производят опросы участников производства (ст. 26.3), назначают экспертизы, получают для их проведения пробы и образцы (ст.ст. 26.4, 26.5), направляют запросы и поручения, истребуют сведения (ст.ст. 26.9, 26.10), рассматривают ходатайства участников процесса (ст. 24.4, 29.7) и др.

Особое место среди процессуальных действий, осуществляемых на стадиях возбуждения (административного расследования), и рассмотрения дела об административном правонарушении, занимает применение уполномоченными должностными лицами мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Виды мер, основания и порядок их применения регламентированы нормами гл. 27 КоАП РФ.

§ 1. Понятие, назначение и виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Особое место мер обеспечения среди иных процессуальных средств решения задач производства по делам об административных правонарушениях определено тем, что они являются мерами административного принуждения. Это означает, что они применяются к лицу (физическому или юридическому) независимо от его желания, а чаще всего вопреки ему. Уклонение от

выполнения требований должностного лица, связанных с их применением, влечет административную ответственность (например, ст.ст. 12.26, 17.7, 19.3). Их применение связано с лишениями, правоограничениями лица, в отношении которого они применены.

В зависимости от характера ограничений, содержащихся в этих мерах, они могут быть подразделены на три группы:

1. Меры, содержащие ограничения личных неимущественных прав: доставление (ст. 27.2), административное задержание (ст. 27.3), личный досмотр, досмотр вещей находящихся при физическом лице (ст. 27.7), досмотр транспортного средства (ст. 27.9), освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ст.ст. 27.12, 27.12.1), медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12), привод (ст. 27.15), помещение в специальное учреждение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19). Все эти меры объединены тем, что их применение в большей или меньшей степени влечет ограничение конституционного права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции Российской Федерации). Реализация некоторых из них может быть связана с вмешательством в сферу частной жизни, нарушением права на неприкосновенность жилища и посягательством на другие индивидуальные права и свободы человека.

2. Меры, содержащие ограничения имущественных прав (ограничения материального характера): изъятие вещей (ст. 27.10), задержание транспортного средства (ст. 27.13), задержание судна (ст. 27.13.1), арест товаров, транспортных средств или иных вещей (ст. 27.14), арест судна (ст. 27.14.1), арест имущества юридического лица (ст. 27.20). Эта группа мер связана с временным ограничением права владения, пользования или распоряжения определенными вещами.

3. Меры, содержащие ограничения организационного характера: осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8), изъятие вещей (ст. 27.10), временный запрет деятельности (ст. 27.16). Применение этих мер связано с изменением (нарушением) ритма, режима работы, ограничением, временным прекращением производственной или иной деятельности лица.

По характеру правоограничений, содержащихся в мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, они схожи с некоторыми административными наказаниями (задержание – административный арест, изъятие вещей – конфискация, временный запрет деятельности – административное приостановление деятельности и др.). Однако они существенно отличаются от последних по своей юридической природе. Административное наказание является мерой ответственности за совершения административного правонарушения. Меры обеспечения производства по отношению к наказанию носят как бы подчиненный, служебный характер. Они служат созданию условий для привлечения нарушителя к административной ответственности, для назначения и исполнения наказания.

Назначение (цели применения) мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в общем виде определено ст. 27.1 КоАП РФ. В соответствии с ней они применяются для пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления.

В свою очередь, установление личности нарушителя, составление протокола о нарушении, правильное рассмотрение дела предполагают обнаружение, закрепление и исследование

доказательств. Применение многих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях позволяет это выполнить, что во многом определяет процессуальную ценность мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Анализ содержания норм гл. 27 КоАП РФ и сущности регламентируемых ими мер обеспечения производства позволяет среди них выделить три группы: 1) меры, применяемые для обнаружения и закрепления доказательств; 2) меры, применяемые для процессуального пресечения административного правонарушения; 3) меры, применяемые для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнение принятого по делу постановления.

Общим «материальным» основанием применения рассматриваемых мер является обнаружение уполномоченным должностным лицом признаков административного правонарушения. Абсолютное большинство этих мер может применяться только к лицам, совершившим деяние, содержащее такие признаки. Но не каждое такое деяние предполагает необходимость и возможность применения любой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Каждая из них применяется для достижения конкретных процессуальных целей и при наличии конкретных оснований. Очевидно, что совершение лицом правонарушения, предусмотренного ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление», не предполагает его личный досмотр или досмотр находящихся при нем вещей, а при совершении лицом мелкого хищения чужого имущества такой досмотр может быть необходим, если есть основание полагать, что правонарушитель скрывает при себе похищенное.

Следует отметить то, что не все нормы гл. 27, регламентирующие применение рассматриваемых мер, указывают на конкретные основания и цели каждой из них. Вместе с тем каждая мера обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях направлена на достижение конкретных процессуальных целей. В таких случаях от правоприменителя требуется не просто следование букве закона, но и уяснение его норм. Оценка имеющихся сведений о фактических обстоятельствах правонарушения, анализ взаимосвязанных норм КоАП РФ, определяющих предмет доказывания, виды доказательств, задачи производства по делу об административном правонарушении и др. позволяют преодолеть указанный недостаток правового регулирования применения рассматриваемых мер и определять фактические основания и цели применения каждой из них.

§ 2. Правовое регулирование применения мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях

Несмотря на своеобразие оснований и целей применения каждой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применение любой из них сопряжено с правоограничением участника производства по делу об административном правонарушении. Полученные в результате применения многих из них данные имеют доказательственное значение по делу об административном правонарушении. В некоторых случаях они могут иметь такое же значение и в уголовном процессе. В силу этих обстоятельств законодательством установлена процессуальная форма и процессуальный порядок их применения. Нарушение процессуального порядка осуществления и оформления действий, связанных с применением рассматриваемых мер, ущемляет права лица, в отношении которого они применены, и обесценивает доказательственное значение полученных в результате их применения данных (сведений). Не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона (ч. 3 ст. 26.2).

Анализ норм гл. 27 КоАП РФ позволяет выявить общие элементы процессуального порядка реализации абсолютного большинства рассматриваемых мер. Во-первых, применение многих из них требует участия понятых или производства видеозаписи совершаемых действий (личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице; осмотр помещений, территорий, принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю; изъятие вещей и документов и др.). Во-вторых, применение каждой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (кроме привода) оформляется протоколом. О применении таких мер, как административное задержание, осмотр помещений и территорий; отстранение от управления транспортным средством и направление на медицинское освидетельствование; арест товаров, транспортных средств; задержание транспортного средства; временный запрет деятельности; задержание судна составляется отдельный протокол. Применение доставления физического лица, изъятия водительского удостоверения может фиксироваться в протоколе об административном правонарушении. Допускается составление одного протокола о применении нескольких мер. Например, в протоколе об административном задержании могут быть отражены сведения о проведенном личном досмотре, об изъятии вещей и документов.

Нормы гл. 27 КоАП РФ, регламентирующие применение каждой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, содержат указания на реквизиты и содержание протокола о применении соответствующей меры. Если при этом применились киносъемка, видеозапись или иные способы фиксации процессуальных действий и вещественных доказательств, то соответствующие материалы прилагаются к протоколу о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Копия протокола

вручается лицу, в отношении которого применена соответствующая мера.

Наличие общих элементов процессуального порядка применения рассматриваемых мер не исключает особенностей правового регулирования применения каждой из них. Нормы гл. 27 КоАП РФ с большей или меньшей степенью детализации определяют сущность, фактические основания, условия и цели применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, полномочия конкретных должностных лиц по применению каждой из них.

С учетом состояния правовой регламентации, распространенности применения (по кругу субъектов применения и лиц, в отношении которых они применяются) имеющихся проблем их практического осуществления представляется целесообразным более обстоятельно рассмотреть правовое регулирование применения следующих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Доставление (ст. 27.2). Эта мера заключается в принудительном препровождении физического лица¹ в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), иных органов, должностные лица которых уполномочены применять рассматриваемую меру, или в иные служебные помещения (например, в помещение органов местного самоуправления, воинской части). Часть 1 ст. 27.2 КоАП РФ наделяет правом применения этой меры в отношении конкретных правонарушений должностных лиц 15 видов органов исполнительной власти (органов внутренних дел, национальной гвардии, пограничных, таможенных учреждений, органов и учреждений уголовно-исполнительной

¹ В соответствии с ч. 1, 8, 10 указанной статьи доставлению могут быть подвергнуты суда и другие орудия совершения административного правонарушения, связанного с осуществлением незаконной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

системы и др.). Наиболее широкое (по сравнению с должностными лицами иных органов, уполномоченных производить доставку) предметная подведомственность правонарушений, являющихся основанием применения рассматриваемой меры, свойственна сотрудникам полиции. Пункт 1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ к ним относит административные правонарушения, дела о которых рассматриваются органами внутренних дел (полицией). Такие правонарушения предусматривают около 60 статей Особенной части КоАП РФ (ст. 23.3). Кроме того, основаниями доставления сотрудниками полиции признаются правонарушения, по делам о которых в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ они уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях. Эти правонарушения предусмотрены более 180 статей Особенной части КоАП РФ. Помимо этого, в случае обращения к сотрудникам полиции должностных лиц иных органов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих их компетенции административных правонарушениях, любое из этих правонарушений является основанием осуществления доставления сотрудником полиции.

В отличие от применения многих иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, доставление физического лица (при наличии предусмотренных КоАП РФ оснований и условий) вправе осуществлять все сотрудники полиции вне зависимости от их должностного положения.

Эта же норма определяет основания и цели доставления. Основанием является выявление деяния, содержащего признаки административного правонарушения, по факту которого предусмотрено обязательное составление протокола об административном правонарушении¹.

¹ Случаи назначения административного наказания без составления протокола предусмотрены ст. 28.6 КоАП РФ.

Составление такого протокола и признается законодателем целью доставления. Помимо этого, рассматриваемая норма содержит указание на необходимое условие применения этой меры. Таковым является невозможность составления протокола на месте выявления административного правонарушения. Обстоятельства, препятствующие его составлению, могут быть самыми разными. Например, отсутствие у лица, совершившего правонарушение, документов и невозможность установить его личность на месте; поведение правонарушителя, препятствующее составлению протокола; необходимость проведения процессуальных действий по установлению фактических обстоятельств дела, влияющих на квалификацию содеянного; выявление правонарушителя должностным лицом, которое не уполномочено составлять протокол об административном правонарушении.

Часть 2 ст. 27.2 КоАП РФ требует, чтобы доставление было осуществлено в возможно короткий срок. Следовательно, это требование относится и к составлению протокола об административном правонарушении. Невозможность достижения этой цели непосредственно после доставления может потребовать применения к доставленному лицу меры административного задержания.

Административное задержание (ст.ст. 27.3–27.6). КоАП РФ определяет административное задержание как кратковременное ограничение свободы физического лица (ч. 1 ст. 27.3), связанное с его содержанием в специально отведенных для этого помещениях органов, должностные лица которых уполномочены применять эту меру процессуального принуждения (ч. 1 ст. 27.6).

Оценивая сущность рассматриваемой меры, Конституционный Суд Российской Федерации, соглашаясь с позицией Европейского Суда по правам человека, отмечает, что фактически административное задержание является лишением свободы, которое заключается в пребывании человека в ограниченном пространстве, его изоляции от общества и семьи невозможности свободного передвижения и общения с неограниченным кругом

лиц. Поэтому оно не может осуществляться без предусмотренных законом оснований¹.

В нормах КоАП РФ, регламентирующих применение административного задержания, не содержится указаний на основания и конкретные условия возможного задержания физического лица. В ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ говорится лишь о возможности такого задержания в исключительных случаях и указываются его цели: обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Недостатки рассматриваемой нормы отражаются на правоприменительной практике. Во-первых, только ли указанными целями обусловлена необходимость административного задержания? Конституционный Суд Российской Федерации, давая в вышеназванном постановлении толкование рассматриваемой нормы, в качестве целей административного задержания называет установление личности правонарушителя, выявление обстоятельств совершенного административного правонарушения, правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнение принятого по его результатам постановления. Во-вторых, в чем заключается исключительность случаев, при которых может быть применена рассматриваемая мера? В этом же постановлении разъясняется, что исключительные случаи – это конкретная правоприменительная ситуация, объективно подтверждающая, что без применения административного задержания невозможно достижение указанных выше целей. Например, такая ситуация может выражаться в отсутствии у доставленного лица документов и его отказе со-

¹ Подробнее см.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2016 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гр-на Е. С. Сизикова» // Российская газета. 2016. № 277. 7 дек.

общить о себе необходимые для составления протокола об административном правонарушении сведения; в отсутствии возможности составления такого протокола без проведения дополнительных процессуальных действий по установлению обстоятельств правонарушения (требуется опросить свидетелей, потерпевших, исследовать и оценить последствия совершенного правонарушения и др.); доставленное лицо находится в состоянии опьянения, не позволяющем ему надлежащим образом уяснить характер и объем предъявленных претензий в нарушении законодательства; наличие оснований полагать, что лицо уклонится от участия в рассмотрении дела, если его участие в этом обязательно и т. п. Позже состоявшийся Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что лицо может быть подвергнуто доставлению и (или) административному задержанию в исключительных случаях, если без применения этих мер невозможно выявление совершенного правонарушения, установление личности нарушителя, правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнение принятого по его результатам постановления. Административное задержание может быть обусловлено поведением лица, свидетельствующим о том, что оно может возобновить противоправные действия, необходимостью проведения процессуальных действий, требующих его участия, наличием обоснованных подозрений, что лицо может уклониться от явки в судебное заседание, отсутствием у него определенного места жительства¹.

Анализ предусмотренных ч. 1 ст. 27.3. КоАП РФ целей и условий применения административного задержания во взаимосвязи с рассмотренными выше положениями ст. 27.2 КоАП РФ, позволяет констатировать совпадение фактических оснований

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 8.

применения доставления и административного задержания. В обоих случаях – это деяние, содержащее признаки административного правонарушения, по факту которого необходимо составление протокола об административном правонарушении. Однако характер и объем заключающихся в административном задержании лишений (правоограничений), продолжительность их претерпевания лицом, подвергнутым этой мере принуждения, обуславливает особенности (по сравнению с доставлением) регламентации ее применения.

Так, перечень органов, должностные лица которых вправе применять административное задержание включает в себя лишь девять видов органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, т. е. должностные лица не всех органов, имеющих право на доставление, правомочны осуществлять административное задержание. Перечень последних и их предметная подведомственность (виды административных правонарушений, при выявлении которых должностные лица тех или иных органов правомочны применять рассматриваемую меру) содержит ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ. Наиболее широкая подведомственность свойственна также должностным лицам органов внутренних дел (полиции). Говоря о перечне правонарушений при выявлении которых, они вправе осуществлять административное задержание, следует заметить, что он включает в себя те же виды административных правонарушений, при выявлении которых сотрудники полиции вправе производить доставление.

Отличием от доставления является то, что правом административного задержания наделены не любые должностные лица органов, указанных в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ. Перечни таких лиц утверждаются приказами руководителей соответствующих органов.

Так, перечень должностных лиц органов внутренних дел, уполномоченных осуществлять административное задержание, установлен приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685

«О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»¹. В него входят руководители разных уровней органов внутренних дел и ряда их подразделения, дежурные, участковые уполномоченные полиции, оперуполномоченные, дознаватели и др.

Лицу, подвергнутому административному задержанию разъясняются его права и обязанности, предусмотренные ст. 25.1 КоАП РФ. По просьбе задержанного о его месте нахождения в кратчайший срок сообщается родственникам, администрации по месту его работы (учебы), а также защитнику (ч. 3, 5 ст. 27.3). Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители. О задержании военнослужащего или лица, призванного на военные сборы, уведомляется военная полиция или воинская часть, в которой он проходит службу (военные сборы). О задержании лиц, имеющих специальные звания и в отношении которых ст. 2.5 КоАП РФ предусмотрены особенности административной ответственности, уведомляется орган (учреждение), в котором задержанное лицо проходит службу. Об административном задержании члена общественной наблюдательной комиссии сообщается секретарю Общественной палаты Российской Федерации и уведомляется соответствующая общественная наблюдательная комиссия (чч. 4–4.2 ст. 27.3).

Часть 1 ст. 27.5 КоАП РФ устанавливает срок административного задержания не более трех часов. Однако лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущим в качестве одной из мер наказания административный арест, может быть задержано на срок до 48 часов (ч. 3 ст. 27.5). На такой же срок может быть задержано лицо, в отношении которого ведется производство по

¹ «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/71792502>.

делу о каком-либо из правонарушений, указанных в ч. 2 рассматриваемой нормы (посягающих на режим государственной границы, на порядок пребывания на территории Российской Федерации, совершенных во внутренних морских водах, в исключительной экономической зоне и др.).

Согласно ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания исчисляется с момента доставления, а лица находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления. При этом ни при каких обстоятельствах лицо не может быть задержано в порядке ст. 27.3 КоАП РФ на срок более 48 часов.

О применении рассматриваемой меры составляется протокол административного задержания. В числе сведений, которые должны отражаться в этом протоколе, ст. 27.4 КоАП РФ называет мотивы задержания. Однако нормы КоАП РФ, регламентирующие административное задержание, не раскрывают понятие «мотив». Представляется, что под ним следует понимать конкретные факты и обстоятельства, обуславливающие необходимость административного задержания в данном конкретном случае. Например, лицо совершившее правонарушение, влекущее возможное наказание в виде административного ареста, не имея определенного места жительства (пребывания) в данном населенном пункте, может уклониться от участия в рассмотрении дела.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7), определяется законодателем как обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности (ч. 1 ст. 27.7). Такому обследованию может быть подвергнута одежда лица, находящиеся при нем ручная кладь, багаж, орудия охоты и рыболовства, добытая продукция и иные предметы. Указанная норма определяет цель такого обследования – обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения. При этом ст. 27.7 КоАП РФ не предусматривает возможность применения рассматриваемой

нормы для обнаружения иных предметов (документов), имеющих доказательственное значение (например, документов, удостоверяющих личность правонарушителя, незаконно полученных денежных средств и т. п.). Часть 1 рассматриваемой статьи не указывает и конкретных оснований ее применения: здесь говорится, что личный досмотр и досмотр вещей осуществляется в случае необходимости. Очевидно, что необходимость проведения досмотра должна определяться не произвольным усмотрением правоприменителя, а характером и фактическими обстоятельствами совершенного деяния. Именно они свидетельствуют о существовании орудий и предметов административного правонарушения, являющихся доказательствами по делу, а также у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Наличие достаточных данных для такого предположения и является основанием применения рассматриваемой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Правом применения этой меры наделены должностные лица, уполномоченные проводить доставление и административное задержание. Причем личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым при обязательном участии двух понятых того же пола. Лишь в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ допускает осуществление личного досмотра лица и находящихся при нем вещей без понятых. Досмотр вещей может производиться без участия понятых, но с обязательным применением видеозаписи.

Досмотр транспортного средства (ст. 27.9). Осуществляется в тех же целях, при наличии тех же оснований, что и личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице должностными лицами, уполномоченными проводить доставление и административное задержание.

По общему правилу он производится в присутствии лица, во владении которого находится транспортное средство. В случаях, не терпящих отлагательств, он может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

Нормы, содержащиеся в ст. 27.9 КоАП РФ, требуют при проведении этого вида досмотра обязательного участия понятых или производство видеозаписи и предусматривают возможность иных способов удостоверения и фиксации производимых процессуальных действий и их результатов.

Статьи 27.7 и 27.9 КоАП РФ предусматривают процессуальное оформление рассматриваемых видов досмотра составлением протокола или производством соответствующей записи в протоколе доставления или административного задержания и указывают требования к их реквизитам и содержанию. В этих документах отражаются сведения об участниках досмотра, идентификационные признаки досматриваемого транспортного средства, обнаруженных вещей (например, тип, марка, модель, номер оружия) и документов (чч. 6–8 ст.ст. 27.7, 27.9).

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8). В статье не формулируются цели и основания проведения рассматриваемого осмотра. Однако это не может означать произвольного проникновения на указанные территории и в помещения. Применение этой, как и любой иной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, связано с наличием данных о совершении деяния, содержащего признаки административного правонарушения. Очевидно, что это правонарушение должно быть связано с производственной, хозяйственной, финансовой и иной деятельностью предпринимателя (юридического или физического лица). Осмотр принадлежащих ему

территорий (помещений) имеет целью обнаружение доказательств таких правонарушений, выяснение обстановки их совершения и иных обстоятельств, имеющих значение для дела.

Законодатель не раскрывает сущности (содержания) этого процессуального действия. Оно во многом схоже с досмотром вещей и транспортных средств. В отличие от досмотра, являющегося по сути, поисковым действием, осмотр представляется визуальным обследованием (восприятием, фиксацией) территорий, помещений и находящихся там предметов. Так, осмотр производственных и складских помещений, имеющих там оборудования, сырья и материалов, анализ их признаков позволяет установить характер предпринимательской деятельности, ее соответствие или несоответствие требованиям и условиям, предусмотренным специальным разрешением (лицензией), вид выпускаемой продукции и иные обстоятельства, подлежащие исследованию в производстве по делу об административном правонарушении.

В числе объектов осмотра рассматриваемая статья называет помещения, которые принадлежат индивидуальному предпринимателю и используются им для предпринимательской деятельности. В ряде случаев таким помещением может быть и жилище предпринимателя (квартира). Например, он «на дому» производит ремонт компьютеров, индивидуальный пошив одежды и пр. Может ли такое помещение быть объектом осмотра, предусмотренного ст. 27.8 КоАП РФ? Прямого ответа на этот вопрос она не содержит. Анализ положений этой статьи во взаимосвязи со ст.ст. 25 и 55 Конституции Российской Федерации, ст. 12, ч. 5 ст. 177 УПК РФ, ст. 15 ФЗ № 3 свидетельствует, что такое помещение может быть осмотрено только с согласия проживающих в нем лиц.

Применение рассматриваемой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях требует

участия в осмотре представителей юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, двух понятых либо применение видеозаписи.

О производстве осмотра составляется протокол. Его реквизиты определены чч. 4–6 ст. 27.8 КоАП РФ.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10). Обнаруженные на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства или осмотра помещений, территорий вещи, являющиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения и документы, имеющие значение доказательств по делу, могут быть изъяты.

Законодатель в нормах ст. 27.10 КоАП РФ не указывает цели изъятия таких вещей и документов. Сам факт преследует разные цели: исследование (документов), проведение экспертиз (наркотических средств, алкогольной продукции), прекращение неправомерного владения (предметом хищения, предметами, изъятыми из гражданского оборота), обеспечение возможной конфискации, лишение специального права.

Из текста чч. 1 и 2 рассматриваемой статьи следует, что решение об изъятии принимается должностным лицом, обнаружившим подлежащие изъятию вещи (документы) при проведении досмотра или осмотра места совершения административного правонарушения или территорий, помещений, используемых для предпринимательской деятельности.

Изъятие производится в присутствии двух понятых или с применением видеозаписи. Участие понятых не исключает возможности применения фото- и киносъемки и других способов фиксации доказательств.

При изъятии документов с них изготавливаются копии, которые заверяются лицом, изъявшим документы, и передаются

лицу, у которого они изъяты. В случае необходимости изъятые документы и вещи упаковываются и опечатываются.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол, содержание и реквизиты которого определены чч. 6–8 ст. 27.10 КоАП РФ. Изъятие может быть оформлено и записью в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста, судоводителя, пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

Представляется странным то обстоятельство, что ч. 5 ст. 27.10 КоАП РФ в перечень документов, в которых может фиксироваться факт изъятия, не включает протоколы личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств, осмотра территорий (помещений). Именно в ходе этих процессуальных действий обнаруживаются подлежащие изъятию предметы. Изъятие органически связано с этими действиями, является их логическим завершением. Несомненно, что отражение факта изъятия в протоколах об осуществлении указанных действий отвечало бы интересам процессуальной экономии.

Судьба изъятых вещей по общему правилу, предусмотренному ч. 3 ст. 29.10 КоАП РФ, решается постановлением по делу об административном правонарушении. До рассмотрения дела изъятые вещи и документы хранятся в местах, определяемых лицом их изъявшим. Части 10–13 ст. 27.10. КоАП РФ определяют особые правила хранения, направления на переработку или уничтожение некоторых вещей (подлежащих быстрой порче, огнестрельного оружия и боеприпасов, наркотических средств и психотропных веществ).

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст.ст. 27.12, 27.12.1). Медицинское освидетельствование на

состояние алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения представляет собой проведение по направлению уполномоченного должностного лица врачом-специалистом (фельдшером) визуального, инструментального, лабораторного исследования освидетельствуемого лица с целью установления наличия или отсутствия состояния опьянения, фактов употребления алкоголя, наркотических средств, психотропных, новых потенциально опасных психоактивных или иных, вызывающих опьянение веществ.

КоАП РФ устанавливает основания направления на медицинское освидетельствование двух категорий лиц. В соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ лицо, управляющее транспортным средством может быть направлено на медицинское освидетельствование, если имеются основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения или в отношении него возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ (нарушение ПДД, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего), и оно отказалось от инструментального освидетельствования на состояние алкогольного опьянения должностным лицом, осуществляющим надзор за безопасностью движения и эксплуатации транспортных средств. Основаниями направления такого лица на медицинское освидетельствование является и его несогласие с результатами проведенного должностным лицом освидетельствования, а также отрицательный результат освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и наличие основания полагать, что лицо находится в состоянии наркотического, иного токсического опьянения.

Статья 27.12.1 КоАП РФ регламентирует направление на медицинское освидетельствование лиц, совершивших иные (кроме предусмотренных ст. 27.12 КоАП РФ) административные правонарушения, если имеются основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)»¹ установлены критерии, при наличии хотя бы одного из которых имеются основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы и шаткость походки, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица.

Часть 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ не указывает при совершении каких видов административных правонарушений лицо, у которого выявлен какой-либо из перечисленных критериев опьянения, подлежит направлению на медицинское освидетельствование. Она императивно предписывает направлять на медицинское освидетельствование совершившего любое административное правонарушение при выявлении у него любого из указанных признаков опьянения. При этом не определены процессуальные цели рассматриваемой меры принуждения. Более удачной представляется ее регламентация, содержащаяся в п. 14 ст. 13 ФЗ № 3. Эта норма представляет сотрудникам полиции право направлять или доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения или опровержения факта совершения правонарушения, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Анализ ст. 27.12.1 КоАП РФ во взаимосвязи с приведенной выше нормой, с провозглашенными ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ целями, для достижения которых применяются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, и с правовым установлением, содержащимся в ч. 4 ст. 27.5

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195274.

КоАП РФ позволяет признать оправданным применение рассматриваемой меры в двух случаях. Во-первых, установление проведением медицинского освидетельствования состояния опьянения необходимо, если такое состояние имеет значение для квалификации содеянного (является конструктивным признаком состава, вменяемого лицу административного правонарушения). Во-вторых, оно необходимо для подтверждения состояния опьянения лица, подвергнутого административному задержанию, когда это состояние требует отложения составления протокола об административном правонарушении и совершения иных процессуальных действий до его вытрезвления (в таком случае срок административного задержания исчисляется с момента вытрезвления и может превышать три часа).

Принять решение о направлении на медицинское освидетельствование в порядке ст. 27.12 КоАП РФ вправе должностные лица, осуществляющие надзор за безопасностью движения и эксплуатации транспортных средств соответствующего вида. Направление на медицинское освидетельствование лиц, совершивших иные (кроме указанных в ст. 27.12) административные правонарушения осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Направлению на медицинское освидетельствование лица, управляющего транспортным средством, предшествует его отстранение от управления транспортным средством. Об отстранении лица от управления транспортным средством и направлении его на медицинское освидетельствование составляется протокол с участием понятых или с применением видеозаписи.

Направление на медицинское освидетельствование в порядке ст. 27.12.1 КоАП РФ оформляется протоколом. Участие понятых или производство при этом видеозаписи этой нормой не предусмотрено.

Привод (ст. 27.15). Представляет собой принудительное до-
ставление физического лица, в отношении которого ведется
производство по делу об административном правонарушении,
законного представителя юридического лица или несовершен-
нолетнего, привлекаемого к административной ответственно-
сти, либо свидетеля в орган (к должностному лицу), рассмат-
ривающий дело об административном правонарушении.

Фактическим (материальным) основанием его применения
является неявка без уважительной причины указанных лиц для
участия в рассмотрении дела об административном правонару-
шении. Принятию судом, органом, должностным лицом, рас-
сматривающим дело, решения о приводе предшествует выясне-
ние того, извещены ли участники производства по делу надлежа-
щим образом о необходимости явки и каковы причины их неявки.

Решение о приводе оформляется определением о приводе
лица, участие которого в рассмотрении дела признано обяза-
тельным. Это определение является процессуальным основа-
нием осуществления привода органами внутренних дел (поли-
цией) или службой судебных приставов.

Порядок его осуществления сотрудниками полиции регла-
ментирован Инструкцией, утвержденной приказом МВД России
от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о по-
рядке осуществления привода»¹. Сотрудник полиции, которому
руководителем органа внутренних дел поручено осуществление
привода, объявляет под расписку лицу, подлежащему приводу,
определение. При отказе от подписи об этом делается соответ-
ствующая запись в определении. Лицу, подлежащему приводу,
разъясняется его право на юридическую помощь, на уведомле-
ние родственников. Инструкцией предусмотрено обязательное
уведомление законных представителей или администрации по
месту учебы, работы свидетеля, не достигшего шестнадцати лет.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43156.

Обязанности должностного лица, осуществляющего привод несовершеннолетнего, достигшего шестнадцатилетнего возраста, уведомить его законных представителей нормативно не предусмотрено. Исходя из правовых установлений, содержащихся в ст. 25.3 КоАП РФ, регламентирующей процессуальный статус законных представителей, и в ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ, требующей обязательного уведомления законных представителей об административном задержании несовершеннолетних, отсутствие такой же обязанности при осуществлении их привода представляется пробелом в правовом регулировании этой меры принуждения.

Исполнение определения о приводе оформляется распиской лица, вынесшего это определение, с указанием времени его исполнения.

Рассмотренные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются наиболее часто применяемыми широким кругом должностных лиц многочисленных государственных органов и их учреждений в связи с самыми разными видами административных правонарушений. Другие меры обеспечения применяются более узким кругом уполномоченных лиц (например, предусмотренные ст.ст. 27.19, 27.20 – только судьями) или лишь в связи с отдельными видами административных правонарушений. Кроме того, качество правовой регламентации применения значительной их части не вызывает затруднений в уяснении их сущности, оснований и порядка применения.

Таким образом, рассмотренные в данной главе меры обеспечения производства об административных правонарушениях представлены в виде урегулированных федеральным законодательством мер административного принуждения, применяемых органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судами в целях обеспечения нормального течения производства

по делам об административных правонарушениях в связи с обнаружением признаков правонарушения либо при достаточных основаниях для предположения о наличии таких признаков в строго определенном процессуальном порядке к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также к иным участникам производства, направленных на ограничение права на свободу и личную неприкосновенность, имущественных прав либо субъективных прав. Применение одной конкретной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении может иметь не одну, а сразу несколько общих целей. Кроме того, допускается сочетание указанных мер.

Вопросы для самоконтроля

1. Юридическая природа мер обеспечения по делам об административных правонарушениях и их существенное отличие от иных процессуальных действий.
2. Классификация мер обеспечения по делам об административных правонарушениях (по характеру содержащихся в них правоограничений и целям применения).
3. Основание и цели доставления физического лица.
4. Основание, цели и сроки административного задержания.
5. Сущность и цель личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице.
6. Сущность и цель изъятия вещей и документов.
7. Сущность, основания и цели медицинского освидетельствования на состояние опьянения.
8. Порядок осуществления привода.
9. Оформление и удостоверение фактов применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

ГЛАВА 13. ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях имеет большое значение для обеспечения законности в государстве. В рамках исполнительного производства по делам об административных правонарушениях решаются задачи обеспечения исполнения вынесенного постановления, защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц, предупреждения административных правонарушений, воспитания граждан в духе уважения и соблюдения законов, прав других граждан, ответственности перед обществом. По этой причине постановление по делу об административном правонарушении должно быть исполнено, так как в противном случае представляется невозможным в целом решить задачи законодательства об административных правонарушениях, т. е. защитить объекты правоохраны от противоправных посягательств и предупредить правонарушение.

§ 1. Понятие, цели, задачи и принципы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях

Правовой основой исполнения постановлений по делу об административных правонарушениях является прежде всего КоАП РФ, а также другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты, например: ГПК РФ, АПК РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ и др.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450. Далее – ФЗ № 229.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является частью института юридической ответственности и рассматривается как механизм реагирования государства на правонарушение.

Совокупность действий по исполнению постановления по делу об административном правонарушении представляет собой заключительное производство при привлечении лица к административной ответственности. Вместе с тем следует особо подчеркнуть, что исполнение постановления по делу об административном правонарушении не входит в систему стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях. Этому есть объяснение, обусловленное нормативным предопределением самостоятельности указанного процесса, в том числе в связи с размещением его в отдельном разделе КоАП РФ (V раздел). Кроме того, определяя в ст. 1.3 КоАП РФ предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, законодатель выделил в отдельные пункты установление порядка производства по делам об административных правонарушениях и установление порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Отмечается также наличие целей, задач и принципов, присущих только процессу исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, которые существенно отличаются от целей, задач и принципов производства по делам об административных правонарушениях. Следует также признать, что, например, в гражданском, уголовном, арбитражно-процессуальном законодательстве исполнительное производство всегда является самостоятельным процессом, поскольку представляет собой особую сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти, призванную обеспечивать принудительное исполнение актов различных юрисдикционных органов.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении представляет собой совокупность процессуальных действий, связанных с привлечением виновных лиц к ответственности, следовательно, является административным производством, представляющим собой властную деятельность государственной администрации, осуществляемую в рамках административно-процессуальных норм и состоящую в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов¹.

При этом авторы подчеркивают, что юридические процедуры определяют стадии юридического процесса, их цели, последовательность и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации². Все это дает основание представить исполнение постановления по делу об административном правонарушении как исполнительное производство по делу об административном правонарушении, закрепив это законодательно. При этом верно будет согласиться с высказанным в литературе мнением, что данное производство будет являться одной из составляющих административно-юрисдикционного процесса.

Содержанием исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях является совершение уполномоченными должностными лицами ряда процессуальных действий, которые предполагают строгую последовательность: обращение постановления по делу к исполнению; приведение его в исполнение; в установленных случаях приостановление или прекращение

¹ См., например: Управленческие процедуры / [Б. М. Лазарев и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. С. 5 ; Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. С. 306.

² Попович О. М. Теоретические проблемы юридической сущности административного процесса // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 133–135.

исполнения, предоставление отсрочки или рассрочки по некоторым видам наказаний; разъяснение вопросов о способах и порядке исполнения; окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания¹.

Рассмотрим характерные признаки исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Исходя из того, что административная ответственность является наиболее распространенным видом государственного принуждения, применяемым к лицам, чье поведение не соответствует установленным требованиям правопорядка, исполнение постановления по делу об административном правонарушении носит принудительный характер. В ряде случаев на правонарушителя возлагается обязанность самостоятельно исполнить вынесенное в отношении него постановление по делу, например, уплатить штраф, выехать из Российской Федерации (при административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда за пределы Российской Федерации), не посещать места проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения и др. В случае же уклонения лица от исполнения административного наказания, следуют соответствующие санкции, предусмотренные в том числе чч. 1, 3, 5 ст. 20.25 КоАП РФ.

Основанием начала исполнения постановления по делу об административном правонарушении служит факт его вступления в законную силу согласно ст. 31.1 КоАП РФ.

Понятие «исполнение постановления по делу об административном правонарушении» шире понятия «исполнение постановления о назначении административного наказания», поскольку включает в себя не только приведение в исполнение вы-

¹ Малахова Н. В. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: содержание и особенности // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 65–67.

несенного наказания, но и реализацию иных мер, обеспечивающих исполнение постановления. Этот вывод следует из содержания ст. 29.10 КоАП РФ, где говорится о том, что в постановлении по делу об административном правонарушении может указываться размер ущерба, сроки и порядок его возмещения, решаться следующие вопросы: о мероприятиях, состоящих в запрете деятельности лиц; о возвращении залога за арестованное судно; о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение; об изъятых вещах и документах, на которые наложен арест.

В исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях участвует широкий круг субъектов. Участниками исполнительного производства являются не только те, кто должен исполнить вступившее в законную силу постановление, но и должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, применении меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также судьи, органы, должностные лица, вынесшие постановление по делу и в силу этого уполномоченные обратиться к исполнению.

Каждый из субъектов исполнительного производства приобретает взаимные права и обязанности, отличающиеся от тех, которые имеют субъекты правоотношений при назначении административного наказания.

Таким образом, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях может рассматриваться, с одной стороны, как заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях, с другой – как самостоятельное административное производство, т. е. вид административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, урегулированной нормами адми-

нистративного права, целью которой является приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Анализ административного законодательства позволяет выделить цели исполнительного производства по делам об административных правонарушениях:

1. Предупреждение административных правонарушений.
2. Защита нарушенных прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства.
3. Выполнение обязанности правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения в форме предусмотренного законом наказания.
4. Обеспечение исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Для реализации указанных целей исполнительное производство по делам об административных правонарушениях должно решить следующие задачи:

1. Определение полномочий органов и должностных лиц, на которых возлагаются обязанности по приведению в исполнение постановления по делу об административном правонарушении.
2. Соблюдение установленного порядка и сроков исполнения постановления по делу об административном правонарушении.
3. Гуманное отношение к правонарушителю при реализации назначенного наказания.
4. В случае необходимости разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания.
5. Юридическое оформление реализации, приостановления, прекращения и окончания исполнения постановления по делу об административном правонарушении.
6. Информационное взаимодействие субъектов, вынесших постановление по делу об административном правонарушении, и субъектов, уполномоченных приводить его в исполнение.

7. Контроль за ходом исполнения постановления о назначении административного наказания лицом, привлеченным к административной ответственности.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе ряда принципов:

1. *Законность*. Согласно ст. 1.6 КоАП РФ применение административного наказания и иных мер принуждения может осуществляться только в пределах компетенции уполномоченных лиц на основаниях и в порядке, установленных законом.

2. *Равенство перед законом*. Согласно ст. 1.4 КоАП РФ Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом.

3. *Своевременность совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения*. Данный принцип определяет необходимость соблюдения сроков исполнительного производства, предусмотренных гл. 31–32 КоАП РФ и др.

4. *Уважение чести и достоинства гражданина*. В соответствии со ст. 1.6 КоАП РФ при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

5. *Сочетание гуманного отношения к правонарушителю и обязательности исполнения постановления о назначении наказания*. По некоторым видам наказаний правонарушителю предоставляется рассрочка или отсрочка исполнения постановления по делу об административном правонарушении для решения личных финансовых и иных проблем (ст. 31.5). Несмотря на это, реализация административного наказания тем не менее осуществляется в полном объеме в предусмотренные сроки.

§ 2. Стадии исполнения постановления об административном правонарушении

Производство по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях, «как и любая процессуальная деятельность, осуществляется в определенной логической последовательности, при которой одни группы процедур, объединенные общим промежуточным результатом, сменяются другими. Такое поступательное, объединенное общей конечной целью движение процесса имеет название стадийности»¹.

Каждая из стадий исполнительного производства по делу об административном правонарушении имеет свои особенности. Они различаются составом участников производства, совершением различного рода действий, принятием всевозможных юридических документов. В то же время также, как и в производстве по делам об административных правонарушениях, они подчинены решению общей цели и тесно связаны между собой: каждая последующая стадия начинается только после завершения предыдущей.

Рассмотрим каждую из стадий исполнительного производства по делам об административных правонарушениях.

1. *Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению* подлежит с момента его вступления в законную силу. Согласно ст. 31.1 КоАП РФ постановление вступает в законную силу:

– после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. В соответствии с чч. 1 и 3 ст. 30.3 КоАП РФ общий срок подачи жалобы составляет десять суток со дня вруче-

¹ Общее административное право : учебник / [С. Н. Бабаев и др. ; под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. С. 596.

ния или получения копии постановления либо пяти суток по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ. Следовательно, постановление вступает в законную силу по истечении указанных сроков, если в этот срок жалоба не подана, а протест прокурора не принесен. Кроме того, надо учитывать, что некоторые виды наказания исполняются немедленно, после вынесения соответствующего постановления, например, административный арест. При этом право на обжалование принятого решения не утрачивается и осуществляется в установленном порядке;

– после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление. Верховный Суд Российской Федерации дал разъяснения о порядке вступления в силу постановлений или решений по делам об административных правонарушениях в случае их обжалования¹;

– немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Обращение к исполнению постановления по делу об административном правонарушении возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесшее постановление. Под обращением к исполнению постановления по делу об административном правонарушении понимается передача (направление) вступившего в законную силу постановления органу, должностному лицу, вынесшему его, для обеспечения реализации наложенного наказания. Реализация, т. е. приведение в исполнение постанов-

¹ См. письмо Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 1536-7/общ. «Разъяснения о порядке вступления в силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях в случае их обжалования» ; постановление № 5 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487>.

ления по делу об административном правонарушении осуществляется уполномоченным на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, федеральными законами и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Срок направления вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении для последующего обращения к исполнению составляет трое суток независимо от того, было оно обжаловано (опротестовано) или нет.

Судья, орган, должностное лицо при направлении постановления по делу об административном правонарушении субъекту, уполномоченному приводить его в исполнение, делают на указанном постановлении отметку о дне его вступления в законную силу либо о том, что оно подлежит немедленному исполнению.

В случае назначения основного и дополнительного административного наказания, принятия или отмены мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в соответствующий орган или должностному лицу направляются копии постановления, в которых указывается, в какой части постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению уполномоченным органом или должностным лицом.

2. *Приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении* является ключевой стадией исполнительного производства и включает в себя несколько этапов:

– *реализация уполномоченными субъектами предусмотренного наказания.* Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях осуществляется уполномоченным на то органом либо должностным лицом. Перечень таких органов и должностных лиц является весьма обширным и зависит от вида наказания, возможных обеспечительных мер, а также от отраслевой направленности административного правонарушения. Например, постановление об административном аресте исполняется сотрудниками органов внутренних дел, а

конфискация вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, – судебным приставом-исполнителем. При этом конфискация оружия и боевых припасов осуществляется подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации.

В ряде случаев исполнение наказания возлагается на самого правонарушителя, например, уплата штрафа, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения и др. Невыполнение установленного требования влечет негативные последствия, в том числе административную ответственность. Так, неуплата штрафа в установленные сроки влечет наложение очередного административного штрафа, но уже в двукратном размере неуплаченной суммы, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Обязательность исполнения вынесенного постановления всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами гарантируется специально установленной нормой в ст. 31.2 КоАП РФ.

При вынесении нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного лица каждое из них приводится в исполнение самостоятельно.

Если постановление о назначении административного наказания вынесено лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на ее территории имущества, исполнительное производство осуществляется не только в соответствии с российским законодательством, но и в соответствии с международными договорами, заключенными между Российской Федерации и соответствующими государствами.

Каждый вид наказания имеет свои особенности по приведению его в исполнение;

– *отсрочка и рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания.* На стадии приведения в исполнение постановления о наложении административного наказания возможно решение процессуальных вопросов, связанных с отсрочкой и рассрочкой его исполнения. Исполнение постановления о назначении наказаний может быть отсрочено, т. е. перенесено на срок до одного месяца. Это касается административного ареста, лишения специального права, штрафа, принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Отсрочка обусловлена обстоятельствами, в силу которых процедура исполнения постановления не может быть выполнена в установленные сроки. Законодатель не дает точного перечня таких обстоятельств, но практика показывает, что это могут быть болезнь лица, несущего ответственность по делу об административном правонарушении, либо материальные трудности.

Рассрочка исполнения устанавливается только для одного вида наказания – штрафа – на срок до трех месяцев. Причиной для ее применения является сложное материальное положение лица, привлеченного к административной ответственности. В ранее действовавшем КоАП РСФСР рассрочка не предусматривалась.

Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки принимает судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление. Это решение выносится в виде определения.

Не применяется отсрочка или рассрочка при назначении административного штрафа в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым данное наказание назначено одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, а также в отношении лиц, которым назначен административный штраф за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 11.26, 11.29, 12.9, чч. 6 и 7 ст. 12.16, ст. 21.21.3 КоАП РФ. Последнее положение применяется в случае совершения данных административных

правонарушений с использованием транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам.

Исполнение постановлений о наложении административного штрафа, осуществляемое судебными приставами-исполнителями, имеет ряд особенностей, предусмотренных ФЗ № 229¹. Так, согласно ст. 37 указанного Федерального закона судебный пристав-исполнитель вправе обратиться в суд, другой орган или к должностному лицу, выдавшим исполнительный документ, с заявлением не только об отсрочке или о рассрочке его исполнения, но и об изменении способа и порядка исполнения. В ст. 38 предусмотрена возможность отложения исполнительных действий: судебный пристав-исполнитель может по заявлению должника или по собственной инициативе отложить исполнительные действия на срок не более десяти дней²;

– *приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания.* Согласно ч. 2 ст. 30.12 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вступившие в законную силу, а также решение по результатам рассмотрения жалоб или протестов могут быть опротестованы прокурором. В этом случае исполнение постановления подлежит приостановлению до рассмотрения протеста.

Решение о приостановлении исполнения постановления в виде определения принимают субъекты, вынесшие это постановление. Определение в ряде случаев немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим указанное определение в исполнение. Это связано с необходимостью срочного приостановления уже начавшейся процедуры исполнения наказания, например конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_71450.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. 1291 с.

Не приостанавливается исполнение такого постановления только в случае принесения протеста на постановление об административном аресте, обязательных работах или административном приостановлении деятельности;

– *разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания.* Этот этап заключается в разъяснении вопросов о способе и порядке исполнения, об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей.

В случае неясности способа и порядка исполнения постановления по делу соответствующий орган, должностное лицо, а также лицо, в отношении которого оно было вынесено, имеют право обратиться к субъектам, вынесшим постановление, с заявлением о разъяснении способа и порядка его исполнения. Так, при исполнении административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы территории Российской Федерации надлежит учитывать, что согласно ч. 4 ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение может быть назначено в двух формах: принудительного выдворения или контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. В случае отсутствия указания формы указанный вопрос может быть разрешен судьей, вынесшим постановление об административном выдворении, на основании ч. 3 ст. 31.4 КоАП РФ по заявлению органа, должностного лица, приводящих постановление в исполнение, а также по заявлению лица, в отношении которого оно вынесено¹.

Срок рассмотрения данных вопросов судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, составляет

¹ Постановление № 5 // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487>.

три дня с момента возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. Решение выносится в виде определения. Решение же по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления;

– *прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания.* Осуществляется в следующих случаях:

1) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

2) отмена или признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность¹;

3) смерть лица, привлеченного к административной ответственности;

4) внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, привлеченного к административной ответственности, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства;

5) внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи об исключении из него юридического лица, привлеченного к административной ответственности;

б) истечение сроков давности (два года) исполнения постановления о назначении административного наказания (срок давности начинается с момента вступления в законную силу постановления об административном правонарушении);

¹ Данное положение, установленное п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ, признано частично не соответствующим Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 20-П.

7) отмена постановления;

8) вынесение постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Существует ряд особенностей исчисления срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания. Так, в случае уклонения лица, привлеченного к административной ответственности, от исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности прерывается до дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые может быть обращено административное взыскание.

В случае отсрочки или приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности также приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления.

При предоставлении рассрочки течение срока давности продлевается на срок рассрочки, отмены постановления, вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания. Например, лицо, подвергнутое наказанию в виде лишения права на управление автомобилем, должно самостоятельно в течение трех рабочих дней со дня вступления в силу постановления сдать водительское удостоверение в ГИБДД, а в случае его утраты – заявить об этом в тот же срок. При уклонении от сдачи удостоверения срок лишения специального права прерывается. Течение прерванного срока продолжается со дня сдачи лицом либо изъятия у него указанного документа.

Течение срока лишения специального права в случае повторного назначения лицу, лишенному его, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока наказания, примененного ранее.

3. *Окончание производства по исполнению постановления об административном наказании.* Этот этап означает прекращение всех исполнительных действий по приведению его в исполнение. Если исполнение произведено полностью, постановление о назначении административного наказания с соответствующей отметкой возвращается органом, должностным лицом, приведшими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление. Со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания начинает исчисляться срок наказуемости для лица, подвергнутого административной ответственности.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органу или лицам, вынесшим данное постановление, в следующих случаях:

- если по указанному адресу физическое лицо, привлекаемое к ответственности, не проживает, не работает или не учится, а юридическое лицо не находится либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;

- если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

- если истек срок давности исполнения постановления.

В первых двух случаях составляется соответствующий акт, утверждаемый вышестоящим должностным лицом. В то же время возвращение постановления в этих случаях не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению в пределах срока давности.

Таким образом, каждая стадия решает задачи, присущие только ей, и имеет при этом относительно самостоятельный характер.

Задачей первой стадии является доведение информации до уполномоченных лиц о вступлении в законную силу постановления по делу об административном правонарушении для последующего приведения его в исполнение в рамках следующей стадии.

На второй стадии к правонарушителю применяется назначенное административное наказание.

Третья стадия решает задачу документального оформления окончания исполнения постановления о назначении административного наказания, в случаях, предусмотренных законом, и информирования уполномоченных лиц об окончании производства по исполнению постановления о назначении административного наказания.

§ 3. Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний

Порядок исполнения административных наказаний имеет свои особенности, обусловленные их видовыми различиями.

Административное предупреждение. Постановление о назначении данного наказания исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления по делу вручается под расписку физическому лицу или его законному представителю, законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Штраф. Это наиболее распространенный вид административного наказания, который должен быть уплачен в полном размере лицом, привлеченным к административной ответственности.

Срок уплаты штрафа – не позднее шестидесяти дней (ранее этот срок составлял тридцать дней) со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или рассрочки.

В случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» административный штраф должен быть уплачен не позднее семи дней со дня вступления постановления в законную силу.

Для иностранных граждан или лиц без гражданства установлена норма, согласно которой административный штраф, назначенный одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении.

Особенностью уплаты административного штрафа, назначенного водителю транспортного средства, принадлежащего иностранному перевозчику, за правонарушения предусмотренные ст.ст. 11.26, 11.29, 12.9, чч. 6 и 7 ст. 12.16, ст. 12.21.3 КоАП РФ, является необходимость его уплаты до выезда с территории Российской Федерации, но не позднее шестидесяти дней.

Впервые законодатель ввел норму, стимулирующую уплату административного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ. Штраф может быть уплачен в размере половины установленной суммы в случае, если срок уплаты штрафа не превысил двадцати дней со дня вынесения постановления. Исключение составляют административные правонарушения, несущие более высокую степень общественной опасности. Это управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения; нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, и др.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Уплата административного штрафа осуществляется только через кредитные организации либо организацию федеральной почтовой связи. При этом могут привлекаться банковские платежные агенты (субагенты).

Свидетельством уплаты штрафа является соответствующий платежный документ (квитанция) и информация в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (до 2008 г. система не была такой автоматизированной – лица должны были отчитываться самостоятельно за уплату штрафа). Отсутствие указанных свидетельств говорит о невыполнении наказанным лицом вынесенного в отношении него постановления по делу об административном правонарушении.

При отсутствии документа и соответствующей информации, свидетельствующей об уплате административного штрафа, на судью, орган, должностное лицо, вынесшим постановление, возлагается обязанность возбудить дело об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и направить в течение десяти суток второй экземпляр указанного постановления (допускается и в электронном виде) судебному приставу-исполнителю для его исполнения.

В соответствии с положениями ФЗ № 229 судебный пристав-исполнитель в трехдневный срок со дня поступления исполнительного документа выносит постановление о возбуждении исполнительного производства, где устанавливает срок для добровольного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, не превышающий пяти дней со дня получения должником данного постановления.

Обращение взыскания на заработную плату и иные виды доходов должника осуществляется при взыскании суммы, не пре-

вышающей десяти тысяч рублей. Федеральным законодательством устанавливается очередность взыскания административного штрафа – четвертая (последняя) очередь. Кроме того, нужно руководствоваться правилами, предусмотренными ст.ст. 99 и 101 ФЗ № 229. Необходимо иметь в виду, что за работником должно быть сохранено 50 % заработка независимо от того, по скольким исполнительным документам производятся удержания из заработной платы и иных доходов. При этом следует учесть, что имеются виды доходов, на которые не может быть обращено взыскание. Таким образом, встречаются ситуации, когда административный штраф невозможно удержать из заработной платы и иных видов доходов правонарушителя.

Порядок обращения взыскания на денежные средства и иное имущество должника урегулирован ст. 69 ФЗ № 229. В первую очередь взыскание обращается на денежные средства должника в рублях и иностранной валюте, в том числе находящиеся в банках и иных кредитных организациях, путем изъятия и наложения ареста на соответствующие денежные средства и ценности. Если же денежных средств, необходимых для удовлетворения требований, содержащихся в исполнительном документе, недостаточно, то взыскание обращается на иное принадлежащее должнику имущество.

Должник имеет право указать имущество, на которое следует обратить взыскание в первую очередь, однако окончательно очередность обращения взыскания определяется судебным приставом-исполнителем. В случае, когда должник имеет имущество, принадлежащее ему на праве общей собственности, взыскание обращается на его долю, определяемую в соответствии с федеральным законодательством. При этом взыскание

не может быть обращено на определенное имущество, принадлежащее гражданину – должнику на праве собственности, согласно перечню, приведенному в ст. 446 ГПК РФ¹.

Конфискация вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения. В этом случае постановление судьи исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а постановление о конфискации оружия и боевых припасов – территориальными органами войск национальной гвардии Российской Федерации.

Постановление судьи о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения в области таможенного дела, исполняется таможенным органом, осуществившим изъятие указанной вещи, путем ее передачи органу, уполномоченному Правительством Российской Федерации на распоряжение товарами, обращенными в федеральную собственность. Функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъяттого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Кроме того, функции по реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, выполняет специализированное государственное учреждение при Правительстве Российской Федерации «Российский фонд федерального имущества»².

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Р. В. Амелин [и др.] // URL: <http://pravo.sociolife.ru>.

² Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2008. № 0 (4657). 13 мая ; постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 «О федеральном агентстве по

Данные вещи или предметы реализуются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 1041 «О порядке реализации имущества, обращенного в собственность государства, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909»¹.

Порядок учета, оценки и распоряжения обращенным в соответствии с законодательством Российской Федерации в собственность, конфискованным и изъятым имуществом установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1238 «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства»².

Конфискованные же экземпляры произведений и фонограмм подлежат уничтожению, за исключением случаев их передачи обладателю авторских и смежных прав по его просьбе.

Конфискованные товары легкой промышленности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации³, также подлежат уничтожению, порядок которого установлен Правительством Российской Федерации⁴.

управлению государственным имуществом» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77490.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186847.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333831.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2014 г. № 180 «Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70610060>.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1238 «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/-cons_doc_LAW_333831.

Лишение специального права. Исполнение постановления по лишению на управление транспортным средством заключается в изъятии и хранении в течение установленного срока водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста). Аналогичная процедура предусмотрена для лишения специального права на эксплуатацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств.

Исполнение постановления о лишении права осуществлять охоту осуществляется путем аннулирования охотничьего билета.

Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение, хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия, разрешения на его хранение, хранение и ношение оружия и патронов к нему, а также изъятия оружия и патронов к нему.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Лишение специального права назначается судьей.

Следует иметь в виду, что административное наказание в виде лишения права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств не предусмотрено санкциями статей Особенной части КоАП РФ, что заведомо исключает и возможность назначения указанного административного наказания¹.

Осуществляют процедуру лишения специального права должностные лица органов, производящих государственный надзор за соблюдением правил в этих областях. Так, постановления судьи о лишение водительских прав выполняют органы

¹ Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики. 987 с.

внутренних дел, о лишении права управления трактором, самоходной машиной – государственный надзор за техническим состоянием этих видов техники и т. д.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату. В то же время, в установленных случаях водительское удостоверение или удостоверение тракториста-машиниста (тракториста) возвращаются после проверки знаний Правил дорожного движения, а также после уплаты наложенных на него административных штрафов.

За совершение же административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.8 (управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения), ч. 1 ст. 12.26 (невыполнение водителем транспортного средства законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ (невыполнение требования Правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен), водительское удостоверение возвращается после медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

Исчисление срока лишения специального права начинается со дня вступления постановления в законную силу, в случае уклонения лица от выполнения назначенного наказания – со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего документа.

В случае повторного лишения специального права лица, уже подвергнутого данному виду административной ответственности, исчисление срока начинается со дня, следующего за днем окончания срока наказания, примененного ранее.

Административный арест. Заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. Существует ряд

особенностей при исполнении постановления об административном аресте.

Постановление о данном виде наказания исполняется немедленно после его вынесения. Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. Срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста. Порядок отбывания административного ареста определяется Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»¹. Приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83² утверждены Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста³.

Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. При поступлении в место отбывания административного ареста арестованные подлежат дактилоскопированию и фотографированию в соответствии с законодательством Российской Федерации. Перед водворением арестованных лиц в помещение для их содержания осуществляется личный досмотр, досмотр находящихся при них вещей, а в дальнейшем, поступающих им посылок, передач, письменной корреспонденции, а также отправляемых ими писем.

Арестованные обеспечиваются индивидуальными спальными местами, постельными принадлежностями и средствами гигиены. Им разрешается отправлять религиозные обряды, получать посылки и передачи с продуктами питания и предметами первой необходимости, получать медицинскую помощь, отправлять обращения, письма и телеграммы и получать на них

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145723.

² «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70683994>.

³ Малахова Н. В., Шайхутдинова Т. Ф. Правовые аспекты назначения судом административного ареста и его исполнения органами внутренних дел // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 2 (24). С. 67–71.

ответы, пользоваться услугами телефонной связи. В дневное время арестованным разрешается прогулка продолжительностью не менее одного часа на охраняемой территории.

Администрацией места отбывания административного ареста проводится личный прием лиц, подвергнутых данному виду наказания.

При освобождении из специального приемника по отбытии срока ареста выдается справка, в которой указываются срок нахождения под арестом и основания освобождения.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье), а также на основании медицинского заключения о наличии заболевания, травмы или увечья, препятствующих отбыванию административного ареста. Срок приостановления административного ареста не засчитывается в срок отбывания административного ареста.

В случае уклонения лица от возвращения в установленный срок в место отбывания административного ареста указанное лицо подлежит задержанию полицией до передачи его в место отбывания административного ареста.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Исполнение постановления производится путем официальной передачи его представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда. В случае, если передача лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором, эта процедура осуществляется в месте, определяемом органами пограничной службы. Исполнение постановления оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению.

Исполняют постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства пограничными органами либо судебными приставами-исполнителями.

В случае контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, обязаны покинуть территорию нашей страны в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания. Контролирует самостоятельный выезд из Российской Федерации Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

Дисквалификация. Постановление о дисквалификации подлежит немедленному исполнению лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения договора (контракта) на осуществление соответствующей деятельности.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Информация в виде копии вступившего в законную силу постановления о дисквалификации направляется в орган, уполномоченный Правительством Российской Федерации на формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц. Таким органом является Федеральная налоговая служба.

Внесение сведений в реестр дисквалифицированных лиц осуществляется не позднее трех рабочих дней со дня получения копии вступившего в силу постановления о дисквалификации либо судебного акта о пересмотре постановления о дисквалификации.

Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления, размещены на официальном сайте в сети Интернет.

При заключении договора на осуществление управленческой деятельности представитель юридического лица обязан запросить необходимую информацию в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц. Данная информация предоставляется за плату заинтересованным лицам в виде выписок о конкретных дисквалифицированных лицах¹.

Лицо считается исключенным из реестра дисквалифицированных лиц по истечении срока дисквалификации или при наличии в уполномоченном органе судебного акта, вступившего в силу об отмене постановления о дисквалификации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № 615 «Об установлении размера платы за предоставление сведений из реестра дисквалифицированных лиц, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165318/; приказ ФНС России от 31 декабря 2014 г. № НД-7-14/700@ «Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц, форм выписки из реестра дисквалифицированных лиц и справки об отсутствии запрашиваемой информации» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/71013564/>; приказ Минфина России от 30 декабря 2014 г. № 177н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по предоставлению заинтересованным лицам сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/71016594/>.

Административное приостановление деятельности. Постановление исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления судьей. Срок административного приостановления деятельности устанавливается до девяноста суток.

Данная процедура осуществляется путем наложения пломб, опечатывания помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания.

При этом законодатель особо указывает на недопустимость применения мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Административное приостановление деятельности может быть досрочно прекращено судьей по ходатайству лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица. Это может произойти в том случае, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного наказания, устранены. При этом судьей в обязательном порядке запрашивается заключение должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, об устранении лицом, обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания. Заключение не является обязательным для судьи. Его несогласие с заключением должно быть мотивировано.

Ходатайство рассматривается судьей в пятидневный срок со дня поступления в суд. При этом в судебное заседание вызывается лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законный представитель юридического лица, которые вправе давать объясне-

ния и представлять документы. После исследования представленных документов судья выносит постановление о прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности или об отказе в удовлетворении ходатайства.

В постановлении о досрочном прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности указываются необходимые сведения, а также дата возобновления деятельности наказанного лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, производственного участка, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

По истечении срока наказания, если его исполнение не прекращалось досрочно, должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для административного приостановления деятельности.

В случае, если по результатам проведенной проверки будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения наказания в виде административного приостановления деятельности, не устранены, должностным лицом может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в установленном порядке.

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

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

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

Постановление судьи о назначении обязательных работ исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, установленном федеральным законодательством.

Виды обязательных работ и перечень организаций, в которых лица отбывают обязательные работы, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов. Виды обязательных работ, для выполнения которых требуются специальные навыки или познания, не могут определяться в отношении лиц, не обладающих такими навыками или познаниями.

Лицо привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее десяти дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Судебные приставы-исполнители ведут учет лиц, которым назначены обязательные работы, разъясняют им порядок и условия отбывания наказания, согласовывают с органами местного самоуправления перечень организаций, где могут отбывать обязательные работы, контролируют поведение наказанных лиц, ведут суммарный учет отработанного ими времени.

Лица, которым назначены обязательные работы, обязаны соблюдать правила внутреннего распорядка организаций, добросовестно работать на определяемых для них объектах, ставить

в известность судебного пристава-исполнителя об изменении места жительства, а также являться по его вызову.

Предоставление лицу, которому назначены обязательные работы, ежегодного оплачиваемого отпуска по основному месту работы не приостанавливает исполнение административного наказания.

Наказанное лицо вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в случае признания его инвалидом I или II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ. Об удовлетворении данного ходатайства судья выносит постановление о прекращении исполнения постановления о назначении обязательных работ.

Обязательные работы выполняются наказанным лицом на безвозмездной основе. Срок обязательных работ исчисляется в часах.

Время обязательных работ не может превышать четырех часов в выходные дни и в дни, когда лицо, не занято на основной работе, службе или учебе; в рабочие дни – двух часов после окончания работы, службы или учебы, а с согласия лица, которому назначено административное наказание, – четырех часов. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее двенадцати часов. При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить наказанному лицу отработать в течение недели меньшее количество часов.

На администрацию организации, в которой лицо отбывает обязательные работы, возлагается контроль за выполнением этим лицом определенных для него работ, уведомление судебного пристава-исполнителя о количестве отработанных часов или об уклонении лица от отбывания обязательных работ.

Судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ в случае уклонения лица от отбывания обязательных работ, выразившегося:

- в неоднократном отказе от выполнения работ;
- в неоднократном невыходе на обязательные работы без уважительных причин;
- в неоднократном нарушении трудовой дисциплины, подтвержденных документами организации.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Постановление, предусматривающее этот вид наказания, должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

На органы внутренних дел возложен учет лиц, которым назначен указанный вид административного наказания. Учет указанных лиц осуществляется в целях обеспечения исполнения данного вида наказания. Внесение соответствующих сведений в список лиц исполняется не позднее трех рабочих дней со дня получения копии вступившего в силу постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Лицо может быть исключено из указанного списка по истечении срока административного наказания или при наличии вступившего в силу судебного акта об отмене постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Сведения, содержащиеся в списке лиц (фамилия, имя, отчество), дата и место рождения, дата и номер решения суда об административном наказании, даты начала и истечения срока административного наказания), являются открытыми для всеобщего ознакомления и располагаются на официальном сайте органов внутренних дел, а также в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Доступ к сведениям является бесплатным.

Таким образом, в главе подробно рассмотрены понятие и признаки исполнительного производства по делам об административных правонарушениях, его цели, задачи и принципы. Проанализирован процессуальный порядок приведения в исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, уделено внимание системе стадий и этапов исполнительного производства.

Исполнительное производство является неотъемлемой составной частью административного процесса. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях представляет собой принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц. Вместе с тем это не дает основания для отождествления понятий производства по делу об административном правонарушении и исполнительного производства. По завершении всех стадий производства по делу об административном правонарушении начинается приведение в исполнение вступившего в законную силу постановления.

Под исполнением постановлений по делам об административных правонарушениях следует понимать особую деятельность уполномоченных субъектов, осуществляемую в процессуальной форме, которая начинается с момента вступления такого постановления в законную силу.

Система норм, регулирующих исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, является частью процессуального института административной ответственности, которая рассматривается как форма негативной государственной оценки правонарушения и лица, его совершившего, сопровождающаяся применением наказания¹.

¹ Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. Содержание административной ответственности, состояние и проблемы правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 94–97.

Значение исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях как одного из субинститутов административной ответственности обусловлено совершением совокупности процессуальных действий, направленных на неотвратимость наказания лица, совершившего правонарушение.

Вопросы для самоконтроля

1. Правовая основа исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

2. Цели исполнительного производства по делам об административных правонарушениях.

3. Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению.

4. Приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

5. Окончание производства по исполнению постановления об административном наказании.

6. Порядок исполнения административного наказания в виде предупреждения.

7. Порядок исполнения административного наказания в виде штрафа.

8. Порядок исполнения административного наказания в виде конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения.

9. Порядок исполнения административного наказания в виде лишения специального права.

10. Порядок исполнения наказания в виде административного ареста.

11. Порядок исполнения административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

12. Порядок исполнения административного наказания в виде дисквалификации.

13. Порядок исполнения административного наказания в виде приостановления деятельности.

14. Порядок исполнения административного наказания в виде обязательных работ.

15. Порядок исполнения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

ГЛАВА 14. ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ОКАЗЫВАЕМАЯ ИНОСТРАННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ

Одним из приоритетных направлений внешнеполитической деятельности России является ее участие в международном сотрудничестве, в том числе по вопросам борьбы с административной деликтностью, отличающейся в настоящее время не только резким возрастанием ее количественных параметров, но и изменением качественных характеристик. От качества и систематичности указанного сотрудничества зависит конечный результат названной борьбы.

Международное сотрудничество в сфере оказания правовой помощи физическим и юридическим лицам осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, договоренностями, достигнутыми на основе международных принципов взаимности и вежливости, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Минюста России.

В главе дается характеристика современного состояния регулирования сотрудничества государств по делам об административных правонарушениях. Раскрываются некоторые особенности данной формы правовой помощи. Описаны отдельные акты Российской Федерации, имплементирующие положения соглашений и полномочия органов государственной власти Российской Федерации по оказанию правовой помощи по административным делам.

§ 1. Порядок направления запроса о правовой помощи, вызова свидетеля и других участников производства, направления материалов для административного преследования

Одним из приоритетных направлений внешнеполитической деятельности России является ее участие в международном сотрудничестве, в том числе по вопросам борьбы с административной деликтностью, отличающейся в настоящее время не только резким возрастанием ее количественных параметров, но и изменением качественных характеристик. От качества и систематичности указанного сотрудничества зависит конечный результат названной борьбы.

Международное сотрудничество в сфере оказания правовой помощи физическим и юридическим лицам осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации (далее – международные договоры), договоренностями, достигнутыми на основе международных принципов взаимности и вежливости, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Минюста России.

При отсутствии международного договора Минюст России взаимодействует с компетентными органами других государств в соответствии с российским законодательством и на основе международных принципов вежливости и взаимности, в необходимых случаях по согласованию с МИДом России.

По отдельным видам правовой помощи рядом международных договоров и законодательством Российской Федерации установлен иной порядок взаимодействия с компетентными иностранными органами.

Правовая помощь оказывается в объеме, установленном международным договором или договоренностями, достигнутыми на основе международных принципов взаимности и вежливости, а также с учетом оговорок и заявлений Российской Федерации к международным договорам.

В соответствии с положениями международных договоров по просьбе запрашивающего государства при оказании правовой помощи могут быть применены его процессуальные нормы, если они не противоречат российскому законодательству. При этом следует учитывать, что отдельными федеральными законами, регулирующими порядок исполнения международных договоров о правовой помощи, решение вопросов о возможности применения норм иностранного права отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В оказании правовой помощи может быть отказано полностью или частично только по основаниям, предусмотренным международным договором и законодательством Российской Федерации. В случае отказа в исполнении просьбы об оказании правовой помощи запрашивающее государство незамедлительно уведомляется о причинах отказа.

Вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях регламентируются гл. 29.1 КоАП РФ. При необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

В соответствии с КоАП РФ запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях направляется через следующие органы:

1. Верховный Суд Российской Федерации – по вопросам судебной деятельности Верховного Суда Российской Федерации.

2. Министерство юстиции Российской Федерации – по вопросам, связанным с судебной деятельностью судов, за исключением судебной деятельности Верховного Суда Российской Федерации.

3. Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации – в отношении процессуальных действий по вопросам их административной деятельности.

4. Орган, уполномоченный в соответствии с международным договором Российской Федерации об оказании правовой помощи на направление и получение запросов, связанных с реализацией соответствующего международного договора;

5. Генеральная прокуратура Российской Федерации – в остальных случаях.

Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях и прилагаемые к нему документы сопровождаются заверенным переводом на официальный язык запрашиваемого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Без ущерба для вышесказанного запросы, в случае необходимости, могут направляться также по дипломатическим каналам.

Граждане и лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников, заключивших договор о правовой помощи, пользуются на территории другого государства правовой защитой на тех же условиях, что и граждане, и лица, постоянно проживающие на территории этих государств.

Эти положения относятся также и к юридическим лицам, действующим на территории указанных государств.

В случае совершения административного правонарушения на территории Российской Федерации иностранным юридическим лицом или иностранным гражданином, впоследствии оказавшимся за ее пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации все материалы возбужденного и расследуемого дела об административном правонарушении передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования.

На основании КоАП РФ запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях составляется в письменной форме, подписывается должностным лицом, его направляющим, удостоверяется гербовой печатью соответствующего органа и должен содержать следующие сведения:

- 1) наименование органа, от которого исходит запрос о правовой помощи;
- 2) наименование и местонахождение органа, в который направляется запрос о правовой помощи;
- 3) наименование дела об административном правонарушении и характер запроса о правовой помощи;
- 4) данные о лицах, в отношении которых направляется запрос о правовой помощи, включая данные о дате и месте их рождения, гражданстве, роде занятий, месте жительства или месте пребывания, а для юридических лиц – их наименование и местонахождение;
- 5) изложение подлежащих выяснению обстоятельств, а также перечень запрашиваемых документов, вещественных и других доказательств;
- 6) сведения о фактических обстоятельствах совершенного административного правонарушения, его квалификации, текст соответствующей статьи КоАП РФ, а при необходимости также сведения о размере вреда, причиненного данным правонарушением.

В частности, договор между Российской Федерацией и Аргентинской Республикой о сотрудничестве и правовой помощи по гражданским, торговым, трудовым и административным делам (подписан в г. Москве 20 ноября 2000 г.), устанавливает, что в случае направления запроса о получении доказательств и показаний запрос также должен содержать:

1) описание дела, способствующее получению доказательств и показаний;

2) фамилии, имена, отчества (при наличии) и адреса свидетелей или других лиц, а также наименования и юридические адреса юридических лиц;

3) перечень вопросов и необходимые документы.

Запросы и сопровождающая их документация должны представляться на языке запрашивающей стороны с приложением заверенного перевода на язык запрашиваемой стороны.

Свидетель, потерпевший, их представители, эксперт, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, с их согласия могут быть вызваны должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, для производства процессуальных действий на территории Российской Федерации.

Явившиеся по вызову лица не могут быть на территории Российской Федерации привлечены в качестве обвиняемых, взяты под стражу или подвергнуты другим ограничениям личной свободы за деяния или на основании приговоров, которые имели место до пересечения указанными лицами Государственной границы Российской Федерации. Действие такой гарантии прекращается, если явившееся по вызову лицо, имея возможность покинуть территорию Российской Федерации до истечения непрерывного срока в пятнадцать суток с момента, когда оно официально было уведомлено, что его присутствие более не требуется должностному лицу, вызвавшему его, продолжает

оставаться на этой территории или после отъезда возвращается в Российскую Федерацию.

Лицо, находящееся под стражей на территории иностранного государства, вызывается в порядке, установленном КоАП РФ, при условии, что это лицо временно передается на территорию Российской Федерации компетентным органом или должностным лицом иностранного государства для совершения действий, указанных в запросе о вызове. Такое лицо продолжает оставаться под стражей на все время пребывания его на территории Российской Федерации, причем основанием содержания его под стражей служит соответствующее решение компетентного органа иностранного государства. Это лицо должно быть возвращено на территорию соответствующего иностранного государства в сроки, указанные в ответе на запрос о вызове. Условия передачи или отказа в ней определяются международными договорами Российской Федерации или письменными обязательствами о взаимодействии на началах взаимности.

Статья 29.1.3 КоАП РФ устанавливает, что доказательства, полученные на территории иностранного государства его должностными лицами в ходе исполнения ими запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях или направленные в Российскую Федерацию в приложении к поручению об осуществлении административного преследования в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на началах взаимности, заверенные и переданные в установленном порядке, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями КоАП РФ.

Официальные документы, изданные в одном из государств-участников, заключивших договор о правовой помощи, имеют на территории другого государства равную доказательную силу с ее официальными документами. Например, вышеуказанный

договор между Российской Федерацией и Аргентинской Республикой предусматривает, что документы, исходящие от судебных или иных государственных органов одного из названных государств, а также нотариальные акты и документы, удостоверяющие их юридическую силу, дату и достоверность подписи или соответствие оригиналу, полученные по дипломатическим или консульским каналам или от центрального органа, освобождаются от какой-либо легализации или выполнения других аналогичных формальностей при их предъявлении на территории другого государства.

В случае возникновения разногласий относительно толкования, применения или исполнения обозначенные государства будут разрешать их путем проведения дипломатических переговоров.

Документы, изготовленные или засвидетельствованные учреждением или специально на то уполномоченным должностным лицом в пределах их компетенции и скрепленные гербовой печатью на территории одной из сторон, принимаются на территории других государств без какого-либо специального удостоверения.

При рассмотрении запроса о правовой помощи (ходатайства, поручения, просьбы) необходимо руководствоваться положением международного договора, в соответствии с которым поступили документы, а также порядком осуществления взаимодействия с компетентными органами иностранных государств, установленным приказом Минюста России от 14 декабря 2005 г. № 242 «Об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации»¹ и приказом Минюста России от 24 декабря 2007 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91881.

международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи»¹.

Запрос о правовой помощи, поступивший с нарушением установленного международным договором порядка (инициаторами не являются компетентный иностранный орган или центральный аппарат Минюста России) подлежит направлению в центральный аппарат Минюста России без исполнения вместе с конвертом отправителя (или его копией).

Запрос о правовой помощи, поступивший в установленном порядке от иностранного компетентного органа в управление Минюста России по федеральному округу, но подлежащий исполнению на территории другого федерального округа либо иным государственным органом, пересылается с учетом ведомственной и территориальной принадлежности. О пересылке запроса о правовой помощи уведомляется его инициатор.

Поступившие от российских или иностранных компетентных органов документы проверяются на наличие необходимых реквизитов (подписей должностных лиц, оттисков печатей уполномоченных органов и др.), иных сведений в соответствии с международными договорами, заявлениями и оговорками Российской Федерации, федеральным законодательством (перевода на официальные языки запрашиваемых государств, установленного количества экземпляров запросов, а также соответствия образцам, предусмотренным международными договорами).

В компетенцию центрального аппарата и управлений Минюста России по федеральным округам, подведомственных ему федеральных служб, не являющихся инициаторами запроса о правовой помощи, не входит осуществление перевода направляемых и получаемых документов.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_77065.

В случае необходимости и согласно условиям международных договоров, действующего процессуального законодательства Российской Федерации и в зависимости от сроков исполнения запроса о правовой помощи управлением Минюста России по федеральному округу или исполняющим компетентным российским органом принимаются меры по установлению адресов лиц, в отношении которых запрашивается правовая помощь. Если установление адресов окажется невозможным, документы возвращаются запрашивающей стороне.

Документы, соответствующие положениям международных договоров и законодательству Российской Федерации, в установленном порядке направляются центральным аппаратом Минюста России и управлениями Минюста России по федеральным округам для исполнения в суд либо иной компетентный орган Российской Федерации вместе с сопроводительным письмом, к которому прилагаются запрос о правовой помощи и при необходимости – памятка по его исполнению.

Компетентный российский орган, получивший запрос о правовой помощи в двух экземплярах, уведомляется управлением Минюста России по федеральному округу о необходимости возврата второго экземпляра с приложением документов, подтверждающих его надлежащее исполнение или свидетельствующих о невозможности исполнения. Подтверждающие документы проверяются на наличие предусмотренных международными договорами и процессуальным законодательством Российской Федерации реквизитов, в частности, подписей получателей, информации о наименовании врученных документов с указанием количества листов, наименования компетентного органа, исполнившего запрос, с указанием его местонахождения, а также времени и способа вручения документов.

В случаях нарушения положений международного договора или законодательства Российской Федерации при исполнении запроса о правовой помощи управлением Минюста России по

федеральному округу незамедлительно принимаются меры по его устранению путем обращения к компетентному органу, который осуществлял его исполнение.

Решения российских и иностранных судов, иных компетентных органов по гражданским, семейным, уголовным и другим делам, а также решения третейских судов и международных коммерческих арбитражей (далее – решение), вступившие в законную силу, взаимно признаются и приводятся в исполнение на территории Российской Федерации и иностранных государств, если признание и проведение в исполнение таких решений предусмотрено международным договором и федеральным законом.

В случае ненадлежащего оформления ходатайства, в частности отсутствия документов, которые должны быть приложены к нему, их перевода на официальный язык запрашиваемого государства, неправильного составления документов или отсутствия сведений о месте нахождения должника, физических или юридических лиц, ходатайство и приложенные к нему документы возвращаются для устранения недостатков лицу или органу, от которого они поступили, с необходимыми разъяснениями.

Надлежащим образом оформленное ходатайство пересылается управлением Минюста России по федеральному округу на рассмотрение в верховные суды республик, краевые (областные) суды, суды городов федерального значения, суды автономных областей или автономных округов, арбитражные суды субъектов Российской Федерации по месту нахождения или месту жительства должника либо по месту нахождения его имущества. Российский компетентный суд выносит определение о признании либо об отказе в признании судебного решения, которое направляется в управление Минюста России по федеральному округу для последующей передачи инициатору ходатайства.

Принудительное исполнение на территории Российской Федерации решения иностранного суда производится в соответствии с российским законодательством об исполнительном производстве на основании исполнительного листа, выданного компетентным судом Российской Федерации, внесшим определение о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда.

Судебный пристав-исполнитель может в ходе исполнительного производства по исполнению решения российского или иностранного суда запрашивать дополнительную информацию из компетентного органа иностранного государства. В таких случаях судебный пристав-исполнитель направляет запрос о правовой помощи.

В запросе о правовой помощи указываются следующие данные: наименование компетентного органа, направляющего запрос; наименование компетентного органа, которому адресован запрос, содержание просьбы, а также иные сведения, необходимые для его исполнения.

Запрос о правовой помощи подписывает судебный пристав-исполнитель, утверждает начальник отдела – старший судебный пристав, а также он заверяется отпечатком печати соответствующего подразделения Федеральной службы судебных приставов.

В случаях, предусмотренных международным договором, к запросу о правовой помощи и другим документам прилагается перевод на официальный язык запрашиваемого государства, на территории которого предполагается его исполнение.

Запрос о правовой помощи направляется в адрес центрального аппарата Федеральной службы судебных приставов для последующей его передачи в центральный аппарат Минюста России либо управление Минюста России по федеральному округу, которыми в установленном порядке он направляется компетентному органу иностранного государства.

Центральный аппарат и управления Минюста России по федеральным округам, подведомственные ему федеральные службы в пределах своей компетенции оказывают правовую помощь физическим и юридическим лицам в целях обеспечения их прав и законных интересов, предусмотренных международными договорами и законодательством Российской Федерации.

Управления Минюста России по федеральным округам в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации оказывают физическим и юридическим лицам помощь в направлении в соответствии с установленным порядком взаимодействия в компетентные органы иностранных государств их заявлений о получении документов об образовании, трудовой деятельности, стаже работы и других документов, касающихся личных или имущественных прав и интересов граждан.

Документы с территории иностранных государств истребуются на основании заявления заинтересованного лица, которое рекомендуется проверять на содержание следующих сведений:

- фамилия, имя и отчество заявителя (либо наименование юридического лица);
- наименование и реквизиты документа, удостоверяющего личность (серия, номер, кем и когда выдан);
- отношение к лицу, на которое истребуется документ (родство, свойство и т. д.);
- место жительства заявителя (полный почтовый адрес или юридический адрес (для организации));
- наименование документа, который подлежит истребованию;
- фамилия, имя и отчество лица, на которое запрашивается документ;
- сведения о перемене фамилии, даты (число, месяц, год);

- место рождения (населенный пункт, район, область, край, республика, государство) лица, на которое истребуется документ;
 - краткое содержание запрашиваемого документа (указывается также просьба об указании всех переименований предприятия, учреждения, из которого документ истребуется);
 - период, за который необходимо истребовать документ;
 - информация о причинах запроса;
 - дополнительные сведения.
- Заявление должно быть написано четким, разборчивым почерком, а также подписано заинтересованным лицом.

§ 2. Исполнение запроса о правовой помощи и запроса об осуществлении административного преследования

Суд, должностные лица федеральных органов исполнительной власти исполняют переданные им в установленном порядке запросы о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, поступившие от соответствующих компетентных органов и должностных лиц иностранных государств, в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

В соответствии с законодательством России центральными органами Российской Федерации, ответственными за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г., касающихся взаимной правовой помощи, являются:

1. Министерство юстиции Российской Федерации – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел.

2. Генеральная прокуратура Российской Федерации – по иным вопросам взаимной правовой помощи.

При исполнении запроса о правовой помощи применяются ст. 29.1.5 КоАП РФ. Так, в случае, если в запросе содержится просьба о применении процессуальных норм законодательства иностранного государства, должностное лицо, исполняющее запрос, применяет законодательство этого иностранного государства при условии, что его применение не противоречит законам Российской Федерации и практически осуществимо.

При исполнении запроса о правовой помощи могут присутствовать представители иностранного государства, если это предусмотрено международными договорами Российской Федерации или письменными обязательствами о взаимодействии на началах взаимности.

Если запрос о правовой помощи не может быть исполнен полностью или в какой-либо части, полученные документы возвращаются с указанием причин, воспрепятствовавших его исполнению, через орган, его получивший, либо по дипломатическим каналам в тот компетентный орган иностранного государства, от которого исходил запрос.

Запрос о правовой помощи возвращается полностью или в какой-либо части в случае, если:

1) он полностью или в какой-либо части противоречит законодательству Российской Федерации или международному договору Российской Федерации, в соответствии с которым он направлялся;

2) исполнение запроса полностью или в какой-либо части может нанести ущерб суверенитету или безопасности Российской Федерации;

3) аналогичные запросы государственных органов Российской Федерации не исполняются в иностранном государстве на началах взаимности.

Исполнение запросов производится компетентным органом одного из государств-участников, заключивших договор о правовой помощи, и в нем может быть отказано лишь в том случае, если запрашиваемое действие по своему характеру противоречит основам законодательства запрашиваемого государства, а также угрожает его безопасности или суверенитету.

Компетентный орган запрашиваемого государства должен быть правомочен в рассмотрении вопросов, которые могут возникнуть в связи с исполнением запроса. Если этот орган некомпетентен исполнить направленный ему запрос, он пересылает документы и материалы дела компетентному органу своего государства и сообщает об этом запрашивающему государству, направляя информацию через свой центральный орган центральному органу запрашивающего государства.

Компетентный орган запрашивающего государства может запросить у компетентного органа запрашиваемого государства информацию о месте и дате осуществления действий, связанных с выполнением его запроса, с тем, чтобы его представителям, заинтересованным сторонам и их представителям было разрешено присутствовать при этом и осуществлять действия, разрешенные законодательством запрашиваемого государства.

Компетентный орган запрашиваемого государства, исполняющий запрос, применяет законодательство этого государства в отношении запрошенных действий.

По просьбе компетентного органа запрашивающего государства компетентный орган запрашиваемого государства может применять специальные процедуры и осуществлять дополнительные действия по исполнению запроса в соответствии с законодательством запрашивающего государства, если это не противоречит основам законодательства запрашиваемого государства.

При исполнении запросов компетентный орган запрашиваемого государства применяет процессуальные меры принуждения, предусмотренные законодательством этого государства.

В случае, когда запрос не исполнен полностью или частично, об этом факте, а также о причинах, вызвавших невыполнение, компетентный орган запрашиваемого государства незамедлительно сообщает компетентному органу запрашивающего государства.

Исполнение запроса не влечет за собой возмещения каких-либо расходов, за исключением тех случаев, когда запрашиваются доказательства, требующие дополнительных расходов или привлечения специалистов с целью участия в его исполнении.

Если данные о местожительстве лица, которому необходимо вручить документы или которое вызывается в суд, являются неполными или неточными, компетентный орган запрашиваемого государства принимает необходимые меры для исполнения запроса. С этой целью он может также запросить у компетентного органа запрашивающего государства дополнительные данные, которые позволили бы идентифицировать указанное лицо и его местонахождение.

Исполнение запроса не требует обязательного участия заинтересованной стороны.

Исполнение запросов о правовой помощи, поступивших из центрального аппарата Минюста России, не содержащих конкретный срок исполнения регулирует приказ Минюста России от 24 декабря 2007 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи»¹.

Исполнение осуществляется в следующем порядке: в течение тридцати дней со дня поступления запросов в компетентный орган направляется запрос о правовой помощи в соответствии с международным договором и законодательством Российской Федерации.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_77065.

В случае отсутствия в течение последующих тридцати дней (шестидесяти дней со дня поступления документов) ответа от компетентного органа в его адрес направляется напоминание о необходимости представления информации по направленному ранее запросу о правовой помощи.

В случае отсутствия в течение последующих тридцати дней (девяноста дней со дня поступления документа) ответа от компетентного органа в центральный аппарат Минюста России направляется информация о ходе исполнения запроса с указанием мер, принятых для его исполнения, а в компетентный орган – напоминание о необходимости представления информации по направленному ранее запросу о правовой помощи.

Согласно ст. 29.1.7 КоАП РФ запрос компетентного органа иностранного государства об осуществлении административного преследования в отношении гражданина Российской Федерации, совершившего административное правонарушение на территории иностранного государства и возвратившегося в Российскую Федерацию, или российского юридического лица, совершившего административное правонарушение за пределами территории Российской Федерации, рассматривается Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Производство по делу об административном правонарушении и его рассмотрение в таких случаях осуществляются в порядке, установленном КоАП РФ.

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод, что правовая помощь – это сформировавшаяся в международных отношениях система нормативных и организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляется сотрудничество между государствами в области взаимного оказания правовой помощи в целях урегулирования правоотношений различного

характера, в том числе административно-правового, затрагивающих интересы физических либо юридических лиц одного из государств-контрагентов на территории другого.

Вопросы для самоконтроля

1. Порядок подготовки и направления запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

2. Какие данные указываются в запросе о правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

3. Рассмотрение запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

4. Порядок исполнения запроса о правовой помощи.

5. Запрос компетентного органа иностранного государства об осуществлении административного преследования в отношении гражданина Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и документы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : КОАП : Федеральный закон № 195-ФЗ : [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661 (дата обращения: 22.06.2020).

2. Водный кодекс Российской Федерации : ВК : Федеральный закон № 74-ФЗ : [принят Государственной Думой 12 апреля 2006 г. : одобрен Советом Федерации 26 мая 2006 г.] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/ (дата обращения: 21.06.2020).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации : ГК : Федеральный закон № 51-ФЗ [принят Государственной Думой 21 октября 1994 г.] : Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 03.08.2020).

4. Гражданский кодекс Российской Федерации : ГК : Федеральный закон № 14-ФЗ [принят Государственной Думой 21 октября 1994 г.] : Ч. 2 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ (дата обращения: 03.08.2020).

5. Земельный кодекс Российской Федерации : ЗК : Федеральный закон № 136-ФЗ [принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г. : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 г.] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 21.06.2020).

6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения: 19.06.2020).

7. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12125350/> (дата обращения: 15.06.2020).

8. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ (дата обращения: 20.06.2020).

9. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12115550/> (дата обращения: 23.06.2020).

10. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 29. – Ст. 3399.

11. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12112602/> (дата обращения: 21.06.2020).

12. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 27. – Ст. 3872.

13. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45769/ (дата обращения: 20.06.2020).

14. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/179872/> (дата обращения: 18.06.2020).

15. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/10108686/> (дата обращения: 20.06.2020).

16. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093 (дата обращения: 18.06.2020).

17. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/10105800/> (дата обращения: 18.06.2020).

18. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

19. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 50 «О международных договорах Таможенного союза в сфере сотрудничества по уголовным и административным делам» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12177068/> (дата обращения: 18.06.2020).

20. Постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 46998/08 «Михайлова против Российской Федерации» // Обзор практики Верховного Суда Российской Федерации. – URL: <http://europeancourt.ru/2016/12/22/22627> (дата обращения: 18.06.2020).

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2002 г. № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 6. – Ст. 586.

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2014 г. № 180 «Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/70610060/> (дата обращения: 21.06.2020).

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра "Сколково")» (вместе с «Положением о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра "Сколково")» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 17. – Ст. 1965.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2003 г. № 311 «О порядке учета, оценки и распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12131132/> (дата обращения: 17.06.2020).

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СПС «Консультант-Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77490/ (дата обращения: 16.06.2020).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № 615 «Об установлении размера платы за предоставление сведений из реестра дисквалифицированных лиц, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165318/ (дата обращения: 16.06.2020).

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12112176/> (дата обращения: 22.06.2020).

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/-511895/> (дата обращения: 22.06.2020).

29. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12139487>.

30. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 1. – Ст. 2.

31. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении мер Особой части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63581 (дата обращения: 03.08.2020).

32. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета. – 2018. – № 145 (7608). – 6 июля.

33. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/1352873/> (дата обращения: 22.06.2020).

34. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 1.

35. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, п. 3 ч. 4 ст. 5 и п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/-399279/> (дата обращения: 17.06.2020).

36. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142234/ (дата обращения: 16.06.2020).

37. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1091678/> (дата обращения: 17.06.2020).

38. Положение о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49673/ (дата обращения: 23.06.2020).

39. Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88583/ (дата обращения: 23.06.2020).

40. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 323-О «По жалобе гражданина Газаряна Сурена Владимировича на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 167 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

41. Приказ ФНС России от 31 декабря 2014 г. № НД-7-14/700@ «Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц, форм выписки из реестра дисквалифицированных лиц и справки об отсутствии запрашиваемой информации» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/71013564/> (дата обращения: 17.06.2020).

42. Приказ Минфина России от 30 декабря 2014 г. № 177н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по предоставлению заинтересованным лицам сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/71016594/> (дата обращения: 19.06.2020).

43. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2010 г.» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=73642#09353915067629348> (дата обращения: 14.06.2020).

44. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2006 г., 14 июня 2006 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 9.

45. Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности колесных транспортных средств"» // «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/70106658/> (дата обращения: 17.06.2020).

46. Письмо Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 1536-7/общ. «Разъяснения о порядке вступления в силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях в случае их обжалования» // Гражданское законодательство Российской Федерации [сайт]. – URL: <http://lawnotes.ru> (дата обращения: 04.08.2020).

Учебные и научные издания

1. Агапов, А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики / А. Б. Агапов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Статут, 2002. – 987 с.

2. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Зерцало-М, 2002. – 608 с.

3. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России, 1996. – 335 с.

4. Административная ответственность : учебное пособие / [А. И. Стахов и др.] ; под ред. А. И. Стахова, Н. В. Румянцева. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. – 247 с.

5. Административное право Российской Федерации / [Н. Ю. Хаманева и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – 553 с.

6. Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киялханова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 397 с.

7. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2009. – 928 с.

8. Алексеев, С. С. Проблемы теории права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Т. 2 : Нормативные юридические акты. Применение права. – Свердловск, 1973. – 401 с.

9. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : Бек, 1993. – 301 с.

10. Бахрах, Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Д. Н. Бахрах. – М., 1972. – 39 с.

11. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2011. – 622 с.

12. Белкин, А. Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве / А. Р. Белкин. – М. : Норма, 2005. – 527 с.

13. Веремеенко, И. И. Сущность и понятие общественного порядка / И. И. Веремеенко // Советское государство и право. – 1982. – № 3. – С. 22–29.

14. Готовцев, А. А. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Готовцев. – М., 2000. – 23 с.

15. Сафоненков, П. Н. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник для бакалавров / П. Н. Сафоненков, А. В. Зубач, О. А. Сафоненкова. – М. : Юрайт, 2014. – 355 с.

16. Карпова, Н. А. Хищение чужого имущества: вопросы квалификации и проблемы дифференциации уголовной ответственности : учебное пособие / Н. А. Карпова ; под ред. Н. Г. Кадникова. – М. : Юриспруденция, 2011. – 179 с.

17. Кисин, В. Р. О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения / В. Р. Кисин, Ю. И. Попугаев // Научный портал МВД России. – 2013. – № 2 (22). – С. 79–88.

18. Кисин, В. Р. Содержание административной ответственности, состояние и проблемы ее правового регулирования / В. Р. Кисин, Ю. И. Попугаев // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. – № 2. – 2015. – С. 94–97.

19. Кисин, В. Р. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования / В. Р. Кисин, Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. – № 8. – 2015. – С. 25–32.

20. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Р. В. Амелин [и др.] // URL: <http://pravo.sociolife.ru>.

21. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / [А. Г. Авдейко и др.] ; под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 7-е изд. – М. : Проспект, 2011. – 1291 с.

22. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / [В. И. Булавин и др.] ; отв. ред. А. А. Чекалин. – 4-е изд., перераб и доп. – М. : Юрайт, 2007. – 1263 с.

23. Комовкина, Л. С. К вопросу административной ответственности за нарушения валютного законодательства / Л. С. Комовкина, В. С. Власова // Российский следователь. – 2014. – № 4. – С. 43–47.

24. Куделич, А. В. Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / А. В. Куделич. – М., 2000. – 43 с.

25. Малахова, Н. В. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: содержание и особенности / Н. В. Малахова // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 2. – С. 65–67.

26. Малахова, Н. В. Правовые аспекты назначения судом административного ареста и его исполнения органами внутренних дел / Н. В. Малахова, Т. Ф. Шайхутдинова // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 2 (24). – С. 67–71.

27. Манохин, В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М. : Юридическая литература, 1966. – 195 с.

28. Маршев, С. А. Административная ответственность : учебное пособие / С. А. Маршев. – М. : ЦОКР МВД России, 2007. – 488 с.

29. Матузов, Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 540 с.

30. Молчанов, В. В. Собираание доказательств в гражданском процессе / В. В. Молчанов. – М. : изд-во МГУ, 1991. – 92 с.

31. Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. – 847 с.

32. Попов, Л. Л. Управление. Гражданин. Ответственность / Л. Л. Попов, А. П. Шергин. – Л. : Наука, 1975. – 251 с.

33. Попович, О. М. Теоретические проблемы юридической сущности административного процесса / О. М. Попович // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 6. – С. 133–135.

34. Приданникова, М. А. Административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / М. А. Приданникова. – М., 2006. – 175 с.

35. Прохорцев, И. А. О предмете мелкого хищения / И. А. Прохорцев // Административное право и процесс. – 2011. – № 4. – С. 50–53.

36. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 494 с.

37. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – 5-е изд., доп. и перераб. – М. : Юринформцентр, 2001. – 971 с.

38. Треушников, М. К. Судебные доказательства : монография / М. К. Треушников. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Городец, 2004. – 268 с.

39. Управленческие процедуры / [Б. М. Лазарев и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 271 с.

40. Цабрия, Д. Д. Статус органов управления // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126–127.

41. Черемнова, Н. А. Уголовная ответственность за вандализм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н. А. Черемнова. – Омск, 2004. – 21 с.

42. Шергин, А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юридическая литература, 1979. – 143 с.

43. Якимов, А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография / А. Ю. Якимов. – М. : Проспект, 1999. – 197 с.

44. Яницкий, Ю. А. Соотношение преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю. А. Яницкий. – Красноярск, 2009. – 27 с.

45. Ярыгин, И. И. Административная ответственность за участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетирования: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С. 84–89.

46. Яценко, С. С. Ответственность за преступления против общественного порядка / С. С. Яценко. – Киев, 1976. – 190 с.

Учебник

Хадисов Газиявдибир Хадисович	Малахова Наталья Владимировна
Шергин Анатолий Павлович	Курбатова Ольга Владимировна
Эриашвили Нодари Дарчоевич	Сакулина Любовь Львовна
Василенко Глеб Николаевич	Обыденова Татьяна Викторовна
Бондарь Елена Олеговна	Попович Оксана Михайловна
Бочаров Сергей Николаевич	Брунер Роман Александрович
Кисин Валерий Романович	Ольшевская Анна Владимировна
Попугаев Юрий Ильич	Комовкина Любовь Сергеевна
Шурухнова Диана Николаевна	Стащенко Станислав Петрович
Кивич Юрий Васильевич	Ковшевацкий Владислав Игоревич
Шайхутдинова Танзиля Фаридовна	

Административно-деликтное право

В двух томах
Том II

Редактор *Лосева О. С.*
Компьютерная верстка *Лосева О. С.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать 25.12.2020	Формат 60×84 1/16	Тираж	298 экз.
Заказ № 164	Цена договорная	Объем	18,87 уч.-изд. л. 26,04 усл. печ. л.
