

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

Е.В. Павлова, М.В. Сидорова

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА ИХ СОВЕРШЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2018**

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1
П12

Рецензенты:

- Н.В. Полякова, кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административного права
Воронежского института МВД России;
- А.В. Карагодин, кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина

Павлова Е.В.

П21 Административно-правовая характеристика правонарушений и ответственности за их совершение на современном этапе : учебное пособие / Е.В. Павлова, М.В. Сидорова. – Орёл : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2018. – 113 с.

В учебном пособии изложены материалы, которые могут быть полезны для обучающихся в рамках изучения института административной ответственности.

Пособие представлено в авторской редакции.

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Понятие, особенности и общие положения об административной ответственности	6
§ 1.1. Понятие, признаки и законодательная основа административной ответственности	6
§ 1.2. Административное правонарушение как основание административной ответственности: понятие, признаки	12
§ 1.3. Понятие и элементы юридического состава административного правонарушения	16
§ 1.4. Понятие и общая характеристика классификации и квалификации административных правонарушений	27
Глава 2. Административное наказание как инструмент в административно-деликтной сфере	40
§ 2.1. Понятие и признаки административного наказания, его целевое предназначение	40
§ 2.2. Система административных наказаний, механизм реализации в современных условиях	49
Глава 3. Организационные основы производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции)	73
§ 3.1. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемое сотрудниками органов внутренних дел (полицией)	73
§ 3.2. Особенности рассмотрения дела об административном правонарушении и принятие по нему решения сотрудниками органов внутренних дел (полицией)	82
§ 3.3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции	94
§ 3.4. Особенности исполнения отдельных видов административных наказаний сотрудниками органов внутренних дел (полиции)	98
Заключение	101
Приложение	104

ВВЕДЕНИЕ

В современной структуре правонарушений значительное место занимают административные правонарушения. Их масштаб, разнообразие проявлений, причиняемый ущерб оказывают деструктивное влияние на общественные отношения, на обеспечение законных интересов физических и юридических лиц. Поэтому интерес к проблемам административной ответственности, повышению ее эффективности вполне оправдан. В последние годы усовершенствована нормативная база этого вида юридической ответственности, постоянно обновляется законодательство об административных правонарушениях, существенно реформирована система субъектов административной юрисдикции. Вместе с тем состояние правопорядка в стране остается неблагоприятным, административная деликтность наряду с преступностью представляет серьезную угрозу интересам личности, общества и государства.

Подчеркивая значимость рассматриваемого административного института стоит отметить, что, современные российские реалии противоправности деяний подтверждают тот факт, что административные правонарушения являются одними из самых многочисленных проявлений противоправности поведения, демонстрирующих высокую степень наказуемости – десятки миллионов граждан.

Отметим для сравнения, в 1927 г. к ответственности за административные правонарушения было привлечено 2 млн человек, в 2010 г. – более 40,5 млн, то в 2017 – свыше 100 млн, причем увеличение числа привлеченных к административной ответственности почти в одиннадцать раз превысило прирост населения Российской Федерации¹.

Поэтому на протяжении последних лет, а особенно в условиях реформирования МВД РФ, пристальное внимание уделяется институту административной ответственности, поскольку он во многом затрагивает права и свободы граждан, в связи, с чем он значительно влияет на правовой статус гражданина. В последнее время произошли существенные изменения в структуре и содержании данного правового института это связано с взятым курсом руководства страны на укрепление дисциплины, искоренение коррупции из сферы государственной службы, что является важным направлением развития нашего общества в современных условиях.

Данная проблема неоднократно обозначалась в многочисленных выступлениях руководства страны, в которых был обозначен основной посыл, заключающийся в максимальной активизации усилий и неукосни-

¹ Бутков А.В. К вопросу об эффективности административных наказаний // Право и государство: теория и практика. 2018. № 1.

тельности привлечения к установленной законом ответственности, невзирая на любое должностное положение самих правонарушителей¹.

Министр внутренних дел России В.А. Колокольников, выступая на ежегодной расширенной Коллегии МВД России в 2018 году, отметил, что «...органами внутренних дел выполнен значительный объём работы по обеспечению общественного порядка и противодействию преступности. При этом повышенное внимание уделялось профилактической составляющей, связанной с предупреждением и пресечением правонарушений. В большинстве субъектов Российской Федерации утверждены государственные программы правоохранительной направленности, которые стали весьма эффективным инструментом оздоровления данной обстановки, но говорить о полной нормализации обстановки на данном направлении пока не приходится»².

Однако, к сожалению, несмотря на принимаемые меры, в том числе усиление ответственности пока не удастся изменить ситуацию в лучшую сторону.

Кроме того, изучение правоприменительной деятельности должностных лиц государственных органов, в том числе и органов внутренних дел (полиции), в компетенцию которых входит право применения административных наказаний, позволяет судить о том, что при реализации данного права на практике отсутствует единообразие в понимании и реализации данного института, тем самым порождая наличие серьезных проблем, с несоблюдением требований законодательства, что зачастую ведет к нарушению прав и законных интересов граждан.

¹ Выступление В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России в 2017 году.

² Выступление В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России в 2018 году.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ И ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1.1. Понятие, признаки и законодательная основа административной ответственности

Юридическая ответственность является средством правовой защиты личности, общества и государства в целом, юридическая ответственность устанавливает меры наказания лицу, совершившему административное правонарушение. Но нельзя рассматривать сущность и содержание административной ответственности без раскрытия понятия юридическая ответственность.

Юридическая ответственность, будучи составной частью правовой системы, выполняет в ней важные функции. Она является тем юридическим средством, которое локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой сфере. Ответственность во всех ее проявлениях это всегда мера принудительного, государственно-властного характера, которая выражается в обязанности лица, нарушившего правовую норму, претерпеть негативные последствия, выраженные в правовых санкциях.

Особенности названных ограничений состоят в том, что они наступают в связи с совершением правонарушения. Таким образом, юридическая ответственность несет элемент кары, негативного воздействия со стороны государства в лице его органов, путем соблюдения определенного процедурного, процессуального порядка, установленного законами РФ (уголовным кодексом, Гражданским кодексом, КоАП РФ и т.д.).

Юридическая ответственность подразделяется на:

1. Уголовную (за совершение преступлений);
2. Дисциплинарную (за нарушение трудовой или служебной дисциплины);
3. Гражданско-правовую (материальную) (за нарушение гражданских прав и обязанностей);
4. Административную (за совершенное административных правонарушений).

Необходимо уточнить, что данный вид юридической ответственности автономен, обладает при этом как общими признаками ответственности, так специфичными особенностями, позволяющими говорить о самостоятельности рассматриваемого правового института.

В современный период развития законодательства об административной ответственности отсутствует нормативное закрепление данного термина. Однако достаточное количество ученых-административистов исследуют понятие административной ответственности.

Считаем обоснованным, что сущность административной ответственности целесообразно рассматривать через призму понятия административного правонарушения, с принятием во внимание признаков, характеризующих административную ответственность.

Являясь разновидностью юридической ответственности, административно-правовая ответственность выполняет специфичные функции. Это находит подтверждение в работах А.П. Шергина, который указывает: «каждый вид юридической ответственности обладает только присущими ему признаками, занимает свою нишу в юрисдикционном механизме защиты общественных отношений»¹.

А.Б. Агапов отражает, что административная ответственность устанавливает меры физического и морального принуждения, применяемые к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие личные имущественные права нарушителя, либо его публичные права².

Л.Л. Попов отмечает, что административная ответственность – это вид юридической ответственности, наступающий вследствие совершения лицом административного правонарушения, т.е. нарушение законодательства об административных правонарушениях, посредством которого осуществляется защита личности, охрана прав и свобод граждан, охрана их здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений³.

В рассмотренных определениях усматривается общая тенденция к подходам определения административной ответственности, подавляющее большинство авторов сходятся во мнении, что административная ответственность является разновидностью юридической ответственности и при этом носит явный принудительный характер. Кроме того, отмечается обеспечительная функция административной ответственности, которая выражается, прежде всего, в защите прав граждан, которым был причинен вред, либо создавалась угроза причинения вреда в результате совершенного административного правонарушения.

Собственное видение рассматриваемого вопроса у профессора В.С. Четверекова определяющего административную ответственность как

¹ Основные институты административно-деликтного права / Под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 26.

² Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2015. С. 21.

³ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. 2-е издание. М.: Проспект, 2009. С. 341.

разновидность юридической ответственности, которая определяет нормами права обязанность и готовность лица претерпеть нравственные, физические и материальные лишения совершенное государственно-властного характера за административное правонарушение¹.

Анализ научной литературы, действующих правовых актов позволяет сформулировать следующее определение административной ответственности. Административная ответственность это вид юридической ответственности, которая состоит в обязанности лица, виновного в совершении административного правонарушения претерпеть негативные последствия со стороны государства в виде административного наказания за свои противоправные действия.

Остановимся на отличительных **особенностях административной ответственности:**

1. Основанием административной ответственности может явиться только административное правонарушение, которое имеет формальное определение, ч. 1. ст. 2.1 КоАП РФ устанавливает, что это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Определенные составы административных правонарушений законодателем конкретизированы в КоАП РФ в его особенной части, либо законодательстве регионального уровня, иные же правовые акты такие составы содержать не могут, что свидетельствует о систематизации административного законодательства в рассматриваемой сфере.

2. Административная ответственность представляет собой государственное принуждение в виде применения установленных законом административных наказаний. В ст. 3.1 КоАП РФ сказано, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности. Предварительно применению административного наказания могут предшествовать меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также меры пресечения специального характера и принудительные меры предупредительного характера.

3. Цель административной ответственности это предупреждение совершения повторных административных правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами, а также предупреждение иных противоправных действий (преступлений) и возможных негативных последствий.

4. Административная ответственность урегулирована нормами административного права, вместе с тем общественные отношения, которые вовлекаются в орбиту административной ответственности могут относиться

¹ Четвериков В.С. Административное право: учебное пособие. 4-е издание. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 141.

ся к значительному количеству российских отраслей права (экологическое, финансовое, транспортное и иные). Данное обстоятельство предполагает массив бланкетных составов административных правонарушений, что в свою очередь предусматривает систему государственных органов и их должностных лиц, которые обладают необходимыми навыками по квалификации указанных административных правонарушений.

5. Административная ответственность наступает, чаще всего, вне зависимости от негативных последствий, причиненных в результате противоправного действия, что в свою очередь говорит о наличии в особенной части КоАП РФ подавляющего большинства формальных составов административных правонарушений, которые лишь создают угрозу наступления вредных последствий, либо вообще их не предполагают. Данное обстоятельство свидетельствует о наступлении ответственности за сам факт противоправного действия либо бездействия, что особым образом характеризует объективную сторону административного правонарушения.

6. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. При этом законодатель, в отдельных случаях в качестве самостоятельного субъекта административной ответственности выделяет и должностное лицо. Такое трех уровневое деление субъектов административной ответственности учитывает, в первую очередь, принцип персональности ответственности, а также финансовое положение лица, привлекаемого к ответственности.

7. При привлечении к административной ответственности исключается равенство сторон, один из участников данных правоотношений это всегда субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, которые исключают соподчиненность должностного лица и лица привлекаемого к административной ответственности.

8. Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется кроме того на основе принципа экономической эффективности, который предполагает незначительные временные, финансовые и человеческие затраты от момента выявления административного правонарушения до момента назначения административного наказания.

9. Административные наказания, налагаемые на лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении менее суровы и, как правило, не влекут наступление иных юридических последствий.

10. Только административная ответственность предполагает особые основания освобождения от административной ответственности. Специфичность проявляется в том, в случае доказанности всех компонентов административного правонарушения, субъект все равно освобождается от административной ответственности, в этом случае к субъекту, возрастной ценз которого от 16 до 18 лет, или субъекты, обладающие специальным статусом, могут применяться иные меры воздействия.

11. Административная ответственность не влечет судимости, но имеет срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию *в течение одного года* со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 4.6 КоАП РФ).

12. Полномочия по привлечению к административной ответственности имеет право значительный круг уполномоченных на то государственных органов и их должностных лиц, вместе с тем подавляющее большинство административных наказаний все же назначаются исключительно в судебном порядке ввиду их значимости и суровости. Однако самым распространенным наказанием остается административный штраф, который может быть назначен как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Статистика привлечения к административной ответственности свидетельствует, что административные правонарушения остаются самыми распространенными противоправными деяниями.

Так, например, в 2017 году в Орловской области было выявлено 1608 правонарушений с учетом нарушений по линии обеспечения безопасности дорожного движения. За распитие спиртных напитков и появление в пьяном виде в общественных местах составлено 454 административных протокола, за мелкое хулиганство – 84, по линии предпринимательской деятельности – 47. Выросло количество привлеченных за распитие спиртных напитков и появление в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах – на 12,7 %, с 403 до 454; привлеченных за нарушения в сфере предпринимательской деятельности – на 20,5 %, с 39 до 47.

Что касается дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, то они рассматриваются юрисдикционными органами, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ (например, мировые судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии и иные коллегиальные органы).

Так, например, в 2017 году комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП) Орловской области было рассмотрено 98 материалов по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, из них:

- 69 дел в отношении родителей,
- 26 дел в отношении подростков,
- 3 дела в отношении иных лиц.

Привлечение к административной ответственности несовершеннолетних осуществлялось за совершение противоправных деяний, из них: это курение в общественном месте, мелкое хищение, появление в общественном месте в состоянии опьянения, распитие алкогольной продукции¹.

¹ URL: adm-mr.ru/Нормотворчество...-18/download.

Следует учесть, что подавляющее большинство административных наказаний назначаются исключительно в судебном порядке, что подчеркивает, во-первых, актуальность самих наказаний и их значимость, во-вторых, разнообразие государственных органов, имеющих право осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. Соответственно, резко возрос объем рассматриваемых судьями дел об административных правонарушениях, в особенности мировыми судьями. Так, в 2017 году судами Орловской области, было рассмотрено свыше 38 тысяч административных правонарушений. По сравнению с 2016 годом количество данной категории дел увеличилось на 8,5 %¹.

Основную часть рассмотренных административных дел, как и прежде, составили *правонарушения в области дорожного движения* (статьи главы 12 КоАП РФ) – 56 304 дела, в том числе по ст. 12.8 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящимся в состоянии опьянения) – 14 308 дел и по ст. 12.26 КоАП РФ (Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) – 12 943 дела. По делам этой категории сумма штрафов, наложенных по вынесенным постановлениям в 2017 году, составила 9 847 400 (6076 900) рублей.

В последние годы, в развитии административной ответственности, наблюдается определенный динамизм, в части касающейся, ужесточения санкций административной ответственности, тем самым подчеркивая государственный характер принудительных мер. Поэтому во 2 главе мы рассмотрим, как через применение административных наказаний дается публично-правовая отрицательная оценка государством совершенного административного правонарушения.

Следует отметить, что для наступления административной ответственности требуется совокупность трех оснований:

- нормативное, то есть правовая норма, закрепляющая состав административного правонарушения и ответственность за его совершение. В том случае если деяние по формальным признакам подпадает под административное правонарушение, но отсутствует правовая норма закрепляющая ответственность, то и наказание не может быть назначено. В случае наличия пробела в особенной части КоАП РФ возможно урегулировать ситуацию предусмотрев аналогичную норму в региональном административно-деликтном законодательстве;

- фактическое основание, предусматривает наличие противоправного действия или бездействия субъекта административной ответственности, за которое предусмотрено наказание;

¹ URL: <http://trk-istoki.ru/news/city/itogi-raboty-sudov-v-2018-g>.

- процессуальное основание, предусматривает факт выявления административного правонарушения и его документирование в соответствии с юрисдикционной частью КоАП РФ и как следствие принятие решения уполномоченным на то должностным лицом.

Законность принятия решения о привлечении конкретного лица к административной ответственности обеспечивается в том числе обязательным условием триединства рассмотренных оснований административной ответственности, которые в свою очередь охватывают и особенности административной ответственности, специфику выявления и процессуального оформления административного правонарушения.

Следует учесть, что административная ответственность в последние годы приобретает особую актуальность ввиду значительного распространения административно-правовых деликтов, которые охватывают практически все сферы жизнедеятельности. Государство в первую очередь решает с помощью административной ответственности задачи по профилактике уголовно-наказуемых деяний, наступления негативных последствий, многие составы из Уголовного кодекса Российской Федерации «переместились» в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, что свидетельствует о возрастающей роли превентивной работы правоохранительных структур.

§ 1.2. Административное правонарушение как основание административной ответственности: понятие, признаки, юридический состав

Одним из важнейших признаков каждого из существующих видов юридической ответственности является наличие самостоятельного фактического основания применения санкций. Единственным основанием привлечения субъекта административно-правовых отношений к административной ответственности является совершение им административного правонарушения.

Законодательное определение понятия административного правонарушения закреплено в ст. 2.1 КоАП РФ: *«Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность»*¹.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – КоАП РФ.

Законодательно закрепленное понятие административного правонарушения позволяет выделить ряд признаков, которые его характеризуют как самостоятельный институт административного права, позволяющий принимать объективное решение о привлечение виновного в совершении административного правонарушения лица к ответственности. Из определения мы можем сделать вывод, что противоправное действие это всегда позиция лица, которое своим действием или бездействием нарушает правовую норму.

Действие предполагает такое деяние, которое выражается в активном невыполнение правового запрета, предписания и т.д., то есть человек предпринимает определенные действия для того чтобы нарушить норму права и при этом желает совершить именно такие действия.

Бездействие – присутствует в том случаи, когда лицо для реализации в установленном порядке своих прав либо предполагаемых прав должен совершить действия в рамках нормы права, а он их не совершает, тем самым *нарушает установленный законом порядок либо процедуру реализации такого права, что создает угрозу нарушения либо нарушает охраняемые законом общественные отношения*. Так, самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку реализации своего действительно или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам (ст. 19.1 КоАП РФ) – может быть совершено как в форме действия, так и бездействия.

Административное правонарушение является единственной основой для привлечения лица к ответственности, соответственно оно обладает совокупностью признаков, которые позволяют отграничить противоправное административное деяние от смежных нарушений, не являющихся административно-правовыми деликтами.

Противоправность – признак административного правонарушения, которые отсылает нас к правовой норме, которая была нарушена. Он указывает на то, что лицо нарушает запрет, содержащийся в правовой норме. В том случаи когда деяние по формальным признакам подпадает под административное правонарушение, но не находит отражения в правовой норме оно не может быть признано административным правонарушением, даже в случаи пробела в законе. Вместе с тем данное обстоятельство свидетельствует на необходимость своевременного реагирования на меняющиеся общественные отношения, с целью мониторинга правоприменительной практики и внесения изменений, либо дополнений в правовые акты.

Противоправность указывает на то обстоятельство, что деянием нарушаются специальные правила, нормы, стандарты, которые предусмотрены федеральными законами, иными нормативными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, например, несоблюдение установленных норм в сфере обеспечения правопорядка, государственного

управления и др. И это с учетом того, что в подавляющем большинстве случаев совершенных административных правонарушений наступления последствий вообще не требуется, достаточно наличия противоправного действия (бездействия) либо угрозы наступления таких последствий. Главное, что соблюдение этих норм охраняется мерами административной ответственности. В данной связи совершение деяния, хотя бы и причинившего вред общественным интересам, но не предусмотренного соответствующей статьей особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, не влечет административной ответственности. Это означает, что применение норм административного права по аналогии не допускается.

Общественная вредность. В понятии административного правонарушения, закрепленном в ст. 2.1 КоАП РФ, названный признак не получает закрепления, однако имеет в отдельных случаях принципиальное значение, в том числе от уголовно-правового деликта.

Общественная вредность административных правонарушений обнаруживается в том, что, будучи отрицательным явлением в общественной жизни, они не влекут за собой тяжких последствий, способных причинить серьезный ущерб охраняемым законом объектам. В большинстве случаев административные правонарушения вообще не влекут вредных последствий, а содержат лишь возможность их наступления. Причина здесь кроется в том, что они являются нарушением различных общеобязательных правил, установленных в целях профилактики, недопущения вредных последствий. Поэтому само по себе нарушение или несоблюдение таких правил влечет административную ответственность независимо от наступления последствий.

Общественная вредность, это признак, который чаще всего характерен для материальных составов административных правонарушений, таким образом, законодатель с большей или меньшей степенью полноты фиксирует социальные свойства правонарушения и, когда это, возможно, наполняет признак противоправности количественными характеристиками, позволяющими государственному органу или должностному лицу юридически грамотно квалифицировать административное правонарушение.

Виновность – это волевое, ответственное отношение человека к своим поступкам и окружающей деятельности. Таким образом, установление вины в ходе производства по делу об административном правонарушении является необходимым критерием законности принимаемого решения. Более того в отдельных случаях законодатель устанавливает такой признак в качестве обязательного при доказывании форм вины (например, ст. 19.2 КоАП РФ «умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)»).

Наказуемость предусматривает наличие административно-правовой меры воздействия, предусматривающей административное наказание за конкретное противоправное деяние. Однако следует иметь в виду, что далеко не все нарушения норм административного права могут рассматри-

ваться в качестве правонарушений. Ими признаются лишь те деяния, ответственность за которые содержится в федеральном законодательстве либо законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом лицо может быть освобождено от административной ответственности уполномоченным субъектом в силу малозначительности деяния и ограничиться порицанием в устной форме или при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ.

Федеральное административно-деликтное законодательство включает в себя значительное количество составов административных правонарушений, являющиеся смежными с уголовно-наказуемыми деяниями. Для обоснованности принимаемого решения и его законности важное значение имеет выработка четких и понятных критериев разграничения административных правонарушений и преступлений.

Вместе с тем считаем не совсем обоснованным вывод о том, что данные правовые институты могут отличаться только по степени общественной опасности, в отдельных случаях значение имеет и повторность совершаемых деяний и факультативные признаки объективной и субъективной стороны преступления и административного правонарушения.

Общественная опасность предполагает наступление определенных негативных последствий в результате совершения преступления, административное же правонарушение лишь предполагает такое наступление, либо создает угрозу наступления.

Однако в отдельных случаях законодатель использует достаточно четкие критерии для разграничения преступления и правонарушения, которые закрепляются нормой права и не могут трактоваться иным образом. Среди обозначенных критериев, наиболее чаще выступает размер причиненного ущерба в результате противоправного действия. Так, хищение чужого имущества на сумму, не превышающую установленного законодательством размера ущерба (так, соответствии со ст. 7.27 КоАП в РФ административным правонарушением считается мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступления. При этом хищение признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает 1000 руб., либо 2500 руб. по второй части), признается административным правонарушением, а хищение, совершенное на более значительную сумму, считается преступлением. Осуществление предпринимательской деятельности без лицензии, если ее наличие является обязательным, как правило, рассматривается в качестве административного правонарушения. Однако если в результате такой деятельности причинен крупный ущерб (свыше двухсот пятидесяти тысяч), налицо преступление.

Кроме того, в качестве разграничивающего признака используется такой критерий как наступление, либо отсутствие тяжких последствий, по-

следние характерны для преступной деятельности. Так, например, в случае гибели людей или получении иных тяжких последствий при несоблюдении норм в области дорожного движения, то данное деяние квалифицируется как преступление (ст. 263–265 УК РФ), как административное правонарушение рассматривается в случае причинения легкого вреда или средней тяжести.

Что касается перечня субъектов административной ответственности, то он достаточно разнообразен и представлен не только физическими лицами, но и должностными, а также и юридическими лицами, несущими ответственность за совершенное деяние в диапазоне установленном санкцией статьи особенной части КоАП РФ.

Ответственность уголовная может наступить только в отношении физического лица, по отдельным составам с четырнадцатилетнего возраста. Административная ответственность физического лица наступает только с шестнадцати лет.

Подводя итоги вышесказанному необходимо отметить: во-первых, различие между преступлением и правонарушением, которое заключается в тяжести содеянных неправомерных, виновных деяниях лиц, которые нарушают нормы, установленные государством. Во-вторых, четкое определение законодателем понятия правонарушения, которое заключается в противоправном, виновном действии (бездействии) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях, например, установлена административная ответственность.

§ 1.3. Понятие и элементы юридического состава административного правонарушения

Для правильной правоприменительной практики не достаточно только признаков административного правонарушения, требуется уяснения сущности и элементов юридического состава административного правонарушения.

Юридическое закрепление положений об основных элементах состава административного правонарушения создает предпосылки для законных и обоснованных решений в рамках производства по делу об административном правонарушении

Понятие юридического состава характерного для любых проявлений противоправных действий (бездействий), оно представляет сумму упорядоченных юридически-значимых элементов, которые характеризуют деяние как противоправное, закрепленное соответствующей нормой права. Административное правонарушение не является исключением, оно имеет

закрепленный состав, под которым понимают набор элементов относящихся деяние к административному правонарушению.

Состав административного правонарушения включает в себя четыре юридически-значимых элемента:

- объект административного правонарушения;
- объективная сторона административного правонарушения;
- субъект административного правонарушения;
- субъективная сторона административного правонарушения.

Присутствие всех элементов состава административного правонарушения позволяет привлечь к ответственности лицо, виновное в его совершении, недостаток как минимум одного из элементов такого права не дает, таким образом, юридический состав административного правонарушения обеспечивает принцип законности ответственности, ее индивидуализации.

Общим объектом административного правонарушения является совокупность общественных отношений, которым наносится ущерб либо способствует ситуации нанесения возможного ущерба в результате совершения противоправного действия. Специфичность общего объекта административного правонарушения является то обстоятельство, что рассматриваемые правовые отношения могут возникать в самых различных отраслях права, но при этом нарушение этих отношений связано именно с административным правонарушением. Видами объекта административного права, кроме указанного (общего) также являются родовой и непосредственный.

Родовым объектом признаются однородные общественные отношения, которые сгруппированы в Особенной части КоАП РФ и регулируют однотипные отношения, по данному критерию сформированы главы особенной части кодекса, которые регулируют общественные отношения в сфере государственного управления, общественного порядка и общественной безопасности, предпринимательской деятельности, безопасности дорожного движения и т.д.

Непосредственный объект это общественные отношения, охраняемые санкцией определенной статьи особенной части кодекса, ибо глава может содержать совокупность общественных отношений, причем относящихся к различным отраслям права (например, глава 5 КоАП РФ), а непосредственный объект в свою очередь конкретизирует рассматриваемые правоотношения.

Следует отличать такие юридические понятия как предмет и объект административного правонарушения, предмет это всегда объект материального мира. Это понятие мы рассмотрим чуть позже.

Объективная сторона совокупность основных и факультативных признаков, которая указывает на внешнее проявление административного правонарушения как такового. Именно объективная сторона выступает внешним индикатором противоправной деятельности, по внешним призна-

кам граждане, либо должностные лица определяют фактические события административного правонарушения. Чаще всего имена объективная сторона, а конкретно наступившие вредные последствия, служат первичным основанием разграничения преступных деликтов и административных правонарушений.

В объективной стороне выделяют основные и факультативные признаки, которые в отдельных случаях могут выступать в качестве квалифицирующих, по объективной стороне кроме того классифицируют составы на *формальные и материальные*.

При формальном составе обязательным признаком объективной стороны выступает деяние в форме действия, либо бездействия. Действие это активное невыполнение лицом юридической обязанности либо запрета, предписания. То есть, чтобы нарушить норму права лицу для этого приходится выполнить активное действие, например, вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека Российской Федерации с целью повлиять на его решения (ч. 1 ст. 17.2 КоАП РФ). Бездействие это такое деяние, которое характеризуется пассивным поведением лица, которое в силу закона должно предпринять определенные действия, а оно их не выполняет и тем самым нарушает установленный законом порядок реализации своих прав и выполнения юридических обязанностей. В качестве примера следует упомянуть ч. 1 ст. 17.1 КоАП РФ, а именно невыполнение должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, организации или общественного объединения законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы. При таком построении состава административного правонарушения излишне наступление вредных последствий, для привлечения к административной ответственности довольно начала самого действия и оно считается оконченным с момента действия либо бездействия.

При этом следует учесть, что при формальных составах факультативные признаки объективной стороны также имеют значение в том случае, когда законодатель их включает в диспозицию конкретной статьи.

Формальными признаются подавляющее большинство составов административных правонарушений, например ст. 6.24 КоАП РФ «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах», ст. 12.22 КоАП РФ «Нарушение правил учебной езды», ст. 17.3 КоАП РФ «Неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов» и многие другие составы.

При материальном составе административного правонарушения присутствуют три обязательных элемента объективной стороны:

- противоправное деяние (действие или бездействие);
- наступившие вредные последствия;

- причинная связь между противоправным деянием и вредными последствиями.

Следует учесть, что при характеристике материальных составов административного правонарушения требуется совокупность трех обозначенных элементов объективной стороны, дефицит одного из них не может характеризовать данное деяние как относящееся к материальному составу. Материальных составов в особенной части КоАП РФ значительно меньше, чаще всего законодатель прямо указывает на вредные последствия, которые должны наступить. К таким административным правонарушениям, имеющим материальный состав, следует отнести: ст. 6.1.1 «Побои», то есть нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, при характеристике объективной стороны рассматриваемого правонарушения следует обратить внимание на то обстоятельство, что законодатель не очень четко указывает негативные последствия, но вместе с тем отсылает нас к уголовно-правовой норме, которая четко предписывает наступление вреда здоровью определенной тяжести. В отдельных же случаях на причинение вреда указано прямо, например ст. 7.17 КоАП РФ «Уничтожение или повреждение чужого имущества, то есть умышленное повреждение или уничтожение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба», соответственно при характеристике рассматриваемого административного правонарушения мы детально изучаем сумму причиненного ущерба. Порядок такой оценки более детально рассмотрим в других параграфах учебного пособия.

Факультативными признаками объективной стороны выступают следующие признаки:

- время совершения правонарушения;
- место совершения;
- способ совершения;
- орудия и средства административного правонарушения.

Следует учесть, что в отдельных случаях диспозиция нормы предусматривает указанные признаки в качестве квалифицирующих и тогда они приобретают обязательное значение, во всех других случаях они правоприменителем исследуются, но для квалификации значения не имеют.

Место совершения административного правонарушения очень часто используется как квалифицирующий признак объективной стороны, например ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство», то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожение или повреждение чужого имущества. В правовых актах мы не сможем найти определения общественного места, но вместе с тем в ст. 16 Федерального закона от 22 ноября

1995 г. № 171 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», указано, что запрещено потребление (распитие) алкогольной продукции в общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом)¹.

Время совершения административного правонарушения указывается не всегда четко указывается в норме статьи особенной части кодекса, однако влияет на правильность квалификации в отдельных случаях, например ст. 20.11 КоАП РФ «Нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет», ч. 1 ст. 20.25 «Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях».

Способ исполнения административного противоправного деяния также может выступать как атрибут квалифицирующего признака, например ст. 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов» подразумевает массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения.

Субъект – это лицо, которое совершило административное правонарушение. Особенностью субъектов административно-правовых деликтов является возможность привлечения к ответственности как физических, так и юридических лиц, кроме того в качестве самостоятельного субъекта могут выступать и должностные лица.

При характеристике субъекта административного правонарушения как физического лица важны два основных критерия – это возраст на момент совершения административного правонарушения и его вменяемость во время противоправного действия. По общему правилу административная ответственность наступает по достижении лицом возраста 16 лет. Вместе с тем в КоАП РФ предусмотрена допустимость освобождения лица в возрасте от 16 до 18 лет от административной ответственности, с заменой ему таковой мерами профилактического воздействия, которые предусмот-

¹ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рены Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹.

Вместе с тем достижение лицом возраста 18 лет вовсе не означает, что оно будет освобождено от административной ответственности, в каждом случае вопрос решается индивидуально, с учетом обстоятельств совершенного правонарушения, характеристики самого нарушителя, а также его семьи. В каждом конкретном случае решение принимает комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, кроме того во внимание принимается и повторность совершенного правонарушения.

При недостижении лицом 16-летнего возраста отсутствует один из элементов состава административного правонарушения – субъект и ввиду этого такие категории лиц ответственность не несут. Вместе с тем за отдельные категории административных правонарушений, совершенных подростками ответственность могут понести родители, например, ст. 20.22 КоАП РФ возлагает ответственность на родителей за то, что их дети, не достигшие 16-летнего возраста, в состоянии опьянения появились в общественных местах.

Следует отметить несовершенство законодательной регламентации оснований применения данных мер, к тому же сопоставление данных мер с видами административных наказаний, которые могут быть применены к несовершеннолетним, показывает, что две из них совпадают с существующими видами административных наказаний – предупреждение (п. «б» ст. 18 Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних², ст. 3.4 КоАП РФ), штраф (п. «д» ст. 18 Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних, ст. 3.5 КоАП РФ).

Но в последнее время достаточно остро стоит вопрос и снижении возраста административной ответственности до 14 или 15 лет, что позволит эффективнее реализовывать меры административного принуждения в отношении указанной категории лиц

Субъектами административной ответственности наряду с российскими гражданами могут быть и *иностранные граждане*, находящиеся на территории Российской Федерации.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вопрос об административной ответственности

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон Рос. Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; 2001. № 3, ст. 216; 2003. № 28, ст. 2880; Рос. газ. 2004. 31 авг.; 7 дек.

² Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сти иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

При характеристике субъектов административного правонарушения следует в обязательном порядке рассмотреть и такую категорию как должностные лица, которую законодатель выделяет в самостоятельную группу.

В ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дано понятие **должностного лица**, под которым следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное, в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ¹.

Кроме того, в указанной статье законодатель предусматривает также целый перечень категорий лиц, которые могут быть отнесены к понятию должностное лицо. Вместе с тем есть один основной критерий, который свидетельствует о признании субъекта должностным лицом, это неисполнение или ненадлежащее исполнение указанным лицом своих служебных обязанностей.

В данном случае в обязательном порядке подлежит документальному подтверждению, что в обязанности лица было вменено выполнение тех или иных должностной функций, нарушение порядка выполнения которых и привело к противоправности действия. Соответственно в материалах дела об административном правонарушении должен быть документ подтверждающий статус должностного лица, например копия должностного регламента, приказ о возложении тех или иных обязанностей на субъект правонарушения, именно на момент совершения административного правонарушения.

Ст. 2.5 КоАП РФ устанавливает статус еще одного специального субъекта административной ответственности. Это военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, кроме того законодательно закреплено кого следует относить к данной категории, это сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уго-

¹ Там же.

ловно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов. Указанная категория субъектов несет ответственность на общих основаниях лишь за отдельные категории административных правонарушений, при этом для них, в случае совершения такого правонарушения, может наступить не только административная ответственность, но и иные юридические последствия, например, выразившиеся в привлечении к дисциплинарной ответственности, ввиду нарушения ограничений и запретов.

Во всех других случаях, если административное правонарушение, совершено лицом, имеющим специальное звание, не привлекается к административной ответственности, а она заменяется мерами дисциплинарного воздействия. К указанной категории, кроме того не применяется такой вид административного наказания как административный арест, а к лицам призванным на военные сборы также и административный штраф.

Кроме того, законодательно установлены некоторые особенности привлечения к административной ответственности отдельных категорий субъектов, совершивших административные правонарушения. Такое правило распространяется на лиц, которые выполняют специальные функции, связанные со статусом депутата, члена Федерального Собрания Российской Федерации, сотрудников и работников прокуратуры и так далее.

Следует отметить, что положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не отражают особенности процедуры привлечения указанных лиц к административной ответственности, такие положения мы можем найти в законодательных актах, регламентирующих административно-правовой статус таких субъектов. Вместе с тем это не означает, что обозначенная категория вовсе не может быть привлечена к ответственности в административном порядке. Вместе с тем, если, например, при выявлении административного правонарушения, совершенного работником прокуратуры, должностное лицо обязано уведомить руководителя прокуратуры о таком факте и составить материалы дела об административном правонарушении в присутствии представителя прокуратуры.

Установленная особенность привлечения к административной ответственности указанной категории субъектов обусловлена спецификой выполняемых функций, вместе с тем считаем обоснованным включение положений, определяющих порядок привлечения таких специальных субъектов к ответственности, в том числе и в действующую редакцию КоАП РФ.

Отдельную группу субъектов административной ответственности составляют юридические лица, которые имея статус коллективного субъекта, несут только административную ответственность в качестве такового субъекта. Ст. 2.9 КоАП РФ предусматривает положения, определяющие

порядок привлечения к административной ответственности юридических лиц, в случае ликвидации, реорганизации, присоединения и иных юридических действий, направленных на изменение статуса юридического лица. Законодатель в нормах кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не дает определения понятию юридическое лицо. Ввиду указанного обстоятельства будем придерживаться формального определения, которое зафиксировано в Гражданском кодексе Российской Федерации. Ст. 48 определяет, что юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде¹.

Субъективная сторона административно-правового деликта это внутреннее отношение лица к содеянному.

Элементами субъективной стороны являются вина, мотив и цель административного правонарушения. При этом в качестве обязательного признака рассматривается только вина, то есть психическое отношение правонарушителя к своим противоправным действиям и наступившим последствиям в результате таких действий. Согласно ст. 2.2 КоАП РФ законодатель выделяет две формы административного правонарушения. Ч. 1 дает понятие умышленно совершенного административного правонарушения, если лицо, его совершившее осознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий, или сознательно их допускало, либо относилось к ним безразлично. Ч. 2 указанной нормы содержит понятие неосторожной формы вины и говорит, что административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Неосторожное административное правонарушение имеет место в случае, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Выделяются две основные формы две формы неосторожности. Первая из них *легкомыслие* – такая ситуация, при которой лицо предвидит на-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ступление возможных вредных последствий, но самонадеянно рассчитывает их предотвратить. Вторая форма неосторожной вины – *небрежность*. Лицо при совершении административного правонарушения не предвидит вообще наступления вредных последствий, однако лицо, совершившее административное правонарушение должно было и могло предвидеть их наступление. Чаще всего административные правонарушения не влекут наступление, каких либо вредных последствий, поэтому для квалификации административного правонарушения не так важна форма вины. Исключения составляют такие ситуации, при которых законодатель прямо устанавливает форму вины, как квалифицирующий признак. Например, ст. 7.17 КоАП РФ «Уничтожение или повреждение чужого имущества» предусматривает, что данное противоправное деяние совершается только умышленно. Соответственно, если в ходе производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что правонарушение совершено по неосторожности, то и ответственность по данной статье не наступит. Глава 9 КоАП РФ, а в частности ст. 9.10 определяет состав противоправного проступка, который может быть совершен только по неосторожности, а именно повреждение тепловых сетей, теплопроводов, совершенное по неосторожности. В качестве квалифицирующего признака выступает именно неосторожная форма вины, соответственно если будет доказано, что противоправное действие совершено умышленно, то ответственность по данной статье не наступит, а может наступить иной вид юридической ответственности, в том числе и уголовная ответственность.

Однако возможны такие случаи, когда присутствует невиновное причинение вреда, например, когда речь идет о крайней необходимости, или лицо не могло и не должно было предвидеть возможность наступления вредных последствий, а соответственно и состава административного правонарушения нет.

Кроме того, в большинстве составов административных правонарушений, указанных в особенной части КоАП РФ нет прямого указания на форму вины, соответственно данное обстоятельство не может существенным образом влиять на квалификацию правонарушения, однако форма вины может учитываться при назначении административного наказания, ввиду того, что санкция содержит минимальный и максимальный размер наказания, суд, судья, должностное лицо принимающее решение по делу об административном правонарушении руководствуется в том числе и таким признаком – как форма вины.

Вина является обязательным признаком субъективной стороны административного правонарушения, помимо указанного признака присутствуют два факультативных – это мотив и цель совершенного административного правонарушения. Мотив, можно сказать, что это такие обстоятельства, которые подвигли конкретное лицо к совершению административного правонарушения. Мотив, как правило, не оказывает влияния на

квалификацию административного правонарушения, но может внести корректировки при назначении административного наказания, в качестве смягчающего вину обстоятельства, например, когда физическое лицо совершает мелкое хищение ввиду недостаточно средств для питания несовершеннолетних детей, данное обстоятельство может быть воспринято как стечение трудных жизненных обстоятельств.

Цель же в отдельных составах административного правонарушения выступает в качестве квалифицирующего признака, она важна для установления истины по делу и квалификации именно по конкретной статье КоАП РФ. Например, ст. 9.20 предусматривает административную ответственность за использование объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия в целях, не связанных с хранением и уничтожением химического оружия, утилизацией и захоронением отходов, образующихся в процессе уничтожения химического оружия.

Рассмотренные нами элементы субъективной стороны, которые в первую очередь выражаются в психическом отношении лица к содеянному все таки характерны для тех случаев, когда в качестве субъекта административного правонарушения выступает физическое лицо.

При характеристике вины юридического лица суд, судья, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, при выяснении всех обстоятельств дела, давая характеристику субъективной стороне административного правонарушения, в обязательном порядке выясняют, имелась ли возможность у юридического лица при совершении административного правонарушения действовать иным образом, то есть так называемый признак объективной вины. Санкции в отношении юридического лица всегда жестче, ввиду того, что последствия от правонарушений, совершенных юридическими лицами могут быть гораздо существеннее, либо создается реальная угроза наступления таких последствий.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что только при наличии всех четырех признаков административного правонарушения, а также при совокупности всех элементов юридического состава возможно наступление административной ответственности. Фактическим основанием административной ответственности выступает состав административного правонарушения. Правонарушение состоит из определенных элементов: объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны. Каждому элементу свойственны определенные признаки и характерные черты. Отсутствие хотя бы одного элемента правонарушения исключает само правонарушение.

§ 1.4. Понятие и общая характеристика классификации и квалификации административных правонарушений

Приступая к рассмотрению основных положений о классификации административных правонарушений, следует отметить, что определение вида административного правонарушения позволяет точно и правильно квалифицировать противоправное деяние, отграничить административное правонарушение от иного виновно совершенного противоправного действия, а также создает предпосылки для теоретического анализа действующих положений особенной части КоАП РФ, что в свою очередь позволит своевременно реагировать на меняющиеся общественные отношения и как следствие вносить изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие составы административных правонарушений.

Следует отметить, что при определении критериев для классификации административных правонарушений существует только один, который является закрепленным законодательно, это родовой объект административного правонарушения. По данному критерию построены главы особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где сгруппированы однотипные общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Следует учесть, что данные правоотношения связаны с реализацией прав физических и юридических лиц в конкретной, установленной сфере. Итак, по родовому объекту законодатель выделяет следующие группы административных правонарушений:

1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан, это 5 глава КоАП РФ.

При характеристике первой группы следует обратить внимание, что представленные права граждан, которым причиняется вред, либо создается угроза причинения вреда весьма многообразны, не сгруппированы в самостоятельные подразделы, можно выделить избирательные права граждан, права граждан в сфере трудового законодательства, законодательства о защите прав несовершеннолетних, о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях иные права граждан. Следует учесть, что для правильной квалификации данной группы правонарушений требуется детальный анализ нормативных правовых актов в установленных сферах деятельности, так как подавляющее большинство указанных составов являются бланкетными и отсылают к иным нормам права.

2. Следующая группа правонарушений по указанному критерию это административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (глава 6 КоАП РФ).

Особенностью данной группы административных правонарушений является то обстоятельство, что в ней присутствует достаточное количест-

во составов, которые являются пограничными с уголовно-наказуемыми деяниями и основное отличие заключается именно в наступивших вредных последствиях, в результате противоправного действия. Например, ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» не предполагает наступления каких либо последствий, за исключением причинения физической боли, кроме того, ст. 6.7 КоАП РФ предполагает наступление административной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения, к техническим, в том числе аудиовизуальным, и иным средствам воспитания и обучения, к учебной мебели, а также к учебникам и иной издательской продукции. Законодатель не указывает вовсе на последствия, которые могут наступить в результате данных действий (бездействий) ввиду того, что в случае их наступления мы обязаны квалифицировать такие действия уже как преступную деятельность. Кроме того также как и в предыдущей главе подавляющее большинство составов являются бланкетными, отсылая нас к иным нормативным правовым актам, регламентирующим правоотношения в установленной сфере. Также объединяет в себя несколько категорий прав, которые имеют определенную общность, которая заключается в том, что данные посягательства касаются физических, нравственных основ деятельности человека, таким образом, эти правонарушения посягают именно на права физического лица.

3. Административные правонарушения в области охраны собственности (глава 7 КоАП РФ).

Особенностью указанной группы административных правонарушений является то обстоятельство, что законодатель в одну главу объединяет все виды собственности, на которые осуществляется посягательство, кроме того несмотря на то, что правоотношения связаны с определенной собственностью далеко не все составы содержат такой квалифицирующий признак как наступившие вредные последствия. Так, например, ст. 7.6 КоАП РФ «Самовольное занятие водного объекта или пользования им с нарушением установленных условий» предполагает наступление административной ответственности вне зависимости от последствий данного противоправного действия. Кроме того, особенность данной группы является то обстоятельство, что в ряде составов законодатель в качестве квалифицирующего признака выделяет также способ совершения правонарушения (например, ст. 7.27 КоАП РФ «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием», где для привлечения к ответственности обязательно необходимо установить конкретный способ совершения правонарушения и в чем он выразился).

4. Глава 8 КоАП РФ содержит административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Особенностью указанной группы является то обстоятельство, что в них отсутствует конкретное физическое либо юридическое лицо, которому

причиняется вред, либо создается угроза причинения такого вреда. Как правило, речь идет о неопределенной группе лиц, ввиду специфики предмета посягательства. В качестве предмета могут выступать леса, земли, места обитания животных и так далее. Ввиду указанного обстоятельства мы можем говорить, что вред причиняется государству в целом, конкретному субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию в частности. От этого рассматриваемые административные правонарушения представляют собой повышенную общественную опасность ввиду того, что они могут затронуть обширный круг общественных отношений. Ряд составов также граничит с уголовно-наказуемым деянием, опять же по признаку наступивших вредных последствий (например, ст. 8.37 «Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира»).

5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике (глава 9 КоАП РФ).

Специфика рассматриваемой группы административных правонарушений заключается в том, что все они являются бланкетными, требуют для правильной квалификации детального изучения норм права, регламентирующих специфичные отрасли. Кроме того, подавляющее большинство составов не предполагает наступления вредных последствий, ответственность наступает за сам факт противоправного действия либо бездействия, при этом, как правило, это как раз активные действия, хотя целый ряд правонарушений девятой главы могут быть совершены в форме бездействия.

6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель образуют десятую главу особенной части Кодекса.

Данные правонарушения касаются как физических лиц, так и юридических и должностных лиц, носят явный профилактический характер преступлений и наступления существенных вредных последствий, затрагивают интересы определенного круга субъектов, то есть лиц, связанных с сельским хозяйством, а также, как правило, не предполагают наступления вредных последствий, хотя они по смыслу отдельных норм и могут наступить, например, ст. 10.1 КоАП РФ, а именно «Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками», по смыслу нормы ответственность наступит вне зависимости от последствий, вместе с тем если последствия в результате такого противоправного деяния будут существенными, то может наступить и уголовная ответственность. Это же касается и других составов, которые содержатся в десятой главе.

7. Глава 11 КоАП РФ содержит административные правонарушения на транспорте, которые касаются водного, воздушного и железнодорожного видов транспорта.

Специфика указанных административных правонарушений заключается в том, что в результате совершения таких правонарушений могут наступить существенные последствия, хотя для наступления административной ответственности их, как правило, их не требуется. Однако данная группа правонарушений характеризуется повышенной общественной опасностью, ввиду того, что в результате указанных действий или бездействий создается реальная угроза наступления существенных последствий, в том числе человеческих жертв, финансовых потерь и так далее. Содержится значительное количество составов, которые граничат с уголовно-наказуемыми действиями (например, ч. 1 ст. 11.4 «Нарушение правил использования воздушного пространства», которая закрепляет административную ответственность за нарушение использованием воздушного пространства федеральных правил пользования воздушного пространства, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния). Кроме того, практически все статьи одиннадцатой главы являются бланкетными и требуют изучения правовых актов в установленной сфере деятельности.

8. Глава 12 КоАП РФ содержит административные правонарушения в области дорожного движения, которые причиняют вред, либо создают угрозу причинения вреда общественным отношениям, возникающим в сфере безопасности и порядка пользования автомобильным транспортом.

Данная группа административных правонарушений является также важным профилактическим элементом, позволяющим предупредить наступление существенных последствий, ответственность назначается как в отношении физического лица, так и юридического и должностного. Имеет целый ряд специфических особенностей порядка назначения наказаний, о чем будет подробнее рассмотрено в следующих параграфах. Данные правонарушения являются самыми распространенными среди иных видов противоправных действий, существенные санкции содержат и особые формы выявления данных деяний (например, средства фотовидеофиксации, а также видеозапись таких деяний непосредственно гражданами).

9. Административные правонарушения в области связи и информации, в том числе подвиды:

- в области связи (например, самовольная установка или эксплуатация узла проводного вещания; использование несертифицированных средств связи либо предоставление несертифицированных услуг связи);
- также в рассматриваемую группу входят административные правонарушения, посягающие на порядок распространения и использования информации ограниченного доступа, например, ст. 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом», которая предусматривает ответственность за разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ

к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей;

- кроме того, устанавливается ответственность за нарушение свободы слова, массовой информации, например ст. 13.15 КоАП РФ «Злоупотребление свободой массовой информации», предусматривающая санкции за изготовление и (или) распространение теле-, видео-, кинопрограмм, документальных и художественных фильмов, а также относящихся к специальным средствам массовой информации информационных компьютерных файлов и программ обработки информационных текстов, содержащих скрытые вставки, воздействующие на подсознание людей или (и) оказывающее вредное влияние на их здоровье.

- правонарушения, посягающие на имущественные правоотношения в сфере информации.

10. Глава 14 КоАП РФ отражает составы административных правонарушений, совершаемых в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.

Особенностью данной группы является наличие специального субъекта, то есть лицо, которое осуществляет предпринимательскую деятельность, либо юридическое лицо. При этом указанные противоправные деяния могут совершаться как самими предпринимателями и саморегулируемыми организациями, так и в отношении них. Кроме того целый ряд составов предусматривает в качестве субъекта ответственности только юридическое лицо, например ст. 14.1.1 предусматривает ответственность юридического лица за незаконную организацию и (или) проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игровой зоны, либо с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», а также средств связи, в том числе подвижной связи, либо без полученного в установленном порядке разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игровой зоне.

Кроме того в качестве квалифицирующего признака достаточно часто законодатель указывает способ совершения правонарушения, например, ст. 14.7 «Обман потребителей», где в качестве способа отражены обвешивание или обсчет потребителей при реализации товара (работы, услуги) либо иной способ обмана потребителей, вторая часть указанной нормы в качестве способа предусматривает введение в заблуждение. Подавляющее большинство составов являются формальными, хотя и не исключают наступления, при определенных обстоятельствах, вредных последствий, развившихся как правило в незаконном обогащении.

11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг образуют пятнадцатую главу КоАП РФ и включают следующие правоотношения:

- налоговые противоправные деяния, к которым следует отнести ст. 15.3 «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе», 15.5 «Нарушение сроков предоставления налоговой декларации (расчета по страховым взносам)» и целый ряд других составов;

- в финансовой и банковской сферах (например, нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций);

- связанные с рынком ценных бумаг (например, недобросовестная эмиссия ценных бумаг; нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг).

12. Административные правонарушения в области таможенного дела, т.е. нарушения таможенных правил, образуют 16 главу КоАП РФ.

Спецификой данной группы правонарушений выступает предмет противоправного посягательства, как правило, это товары, подлежащие таможенному декларированию, а также порядок перемещения таких товаров через государственную границу. Субъектами данной группы правонарушений могут выступать как физические, так и юридические лица, подавляющее большинство составов являются формальными, ответственность наступает с момента начала действия либо бездействия в установленной сфере. Кроме того, в качестве квалифицирующего признака законодатель указывает факультативный признак объективно стороны – это место совершения административного правонарушения, определяя в качестве такового таможенную границу. Также как и в предыдущих группах, нормы являются бланкетными и требуют детального анализа нормативных правовых актов, регламентирующих таможенные правоотношения.

13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти образуют семнадцатую главу КоАП РФ.

Данная группа административных правонарушений содержит формальные составы, которые закрепляют административную ответственность за нарушения в сфере государственной власти, которые создают определенные препятствия для эффективного выполнения возложенных функций представителей государственной власти. Ответственность за указанные деяния предполагает в том числе и превентивный характер, ввиду того, что у граждан вырабатывается стойкое убеждение в необходимости выполнения требований представителя государственной власти. В отдельных случаях для привлечения к ответственности требуется наличие особого статуса у лица, совершившего административное правонарушение, например, ст. 17.9 «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод», соответственно требуется подтверждение статуса свидетеля, специалиста, эксперта или переводчика.

14. Административные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

образуют восемнадцатую главу КоАП РФ и предусматривают следующие группы составов:

- посягающие на установленный режим государственной границы (например, нарушение режима государственной границы РФ; нарушение порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны РФ);
- посягающие на пограничный режим (например, нарушение пограничного режима в пограничной зоне; неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране государственной границы РФ);
- в сфере миграционного учета, посягающие на установленный порядок (режим) пребывания в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, правила транзитного проезда через российскую территорию (например, нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в РФ; а также установленного порядка использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации).

15. Глава 19 особенной части КоАП РФ содержит административные правонарушения против порядка управления, которые затрагивают правоотношения в определенных сферах, которые связаны с порядком управления. Особенностью рассматриваемых административных правонарушений является то обстоятельство, что они могут быть совершены как в форме действия, так и бездействия, причем указанных составов достаточно много (например, статья 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»). При этом следует учесть, что некоторые составы являются материальными, и для привлечения виновного лица к ответственности требуется наступление вредных последствий (например, ст. 19.1 «Самоуправство», ст. 19.2 «Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)»). Целый ряд факультативных признаков в данной главе приобретает квалифицирующий характер (например, ст. 19.2 «Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)»), где в качестве предмета рассматриваются только печати либо пломбы).

16. Следующая группа, образующая 20 главу, это правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Особенностью рассматриваемых административных правонарушений является то обстоятельство, что они могут быть совершены, как правило, в форме активного действия, причем указанных составов достаточно много (например, ст. 20.1 «Мелкое хулиганство», ст. 20.2.2 «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка»). При этом следует учесть, что ряд составов являются материальными, и для привлечения виновного лица к ответственности требуется наступление

вредных последствий (например, часть 6 ст. 20.4, которая предусматривает административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара или повреждение чужого имущества либо причинение легкого или среднего). Целый ряд факультативных признаков в данной главе приобретают квалифицирующий характер, например, место совершения правонарушения (ст. 20.1, где в качестве квалифицирующего признака указано общественное место, ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ, где в качестве квалифицирующего признака указана непосредственная близость от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ).

Кроме того, законодатель предусмотрел административную ответственность с таким квалифицирующим признаком как цель совершенного противоправного деяния, например ч. 2 ст. 20.3 «Изготовление или сбыт в целях пропаганды или приобретение в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, или иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами». Указанная группа административных правонарушений также носит явный профилактический характер.

17. Административные правонарушения в области воинского учета, посягающие:

- на установленный порядок воинского учета (например, непредставление в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет; несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете);
- на установленный порядок исполнения воинской обязанности (например, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету; умышленные порча или утрата документов воинского учета).

Кроме того, административные правонарушения с учетом критериальной характеристики подразделяются на следующие виды административных правонарушений:

1. Правонарушения, имеющие формальный состав.
2. Правонарушения, имеющие материальный состав.
3. Длительные правонарушения.

Формальными считаются виды административных правонарушений, объективная сторона которых, представлена противоправным действием или бездействием, независимо от того наступили ли негативные последствия или нет. Причем таких административных правонарушений, как правило, большинство, и ответственность за их совершение наступает независимо от наличия факта материального исхода. Сам факт нарушения установленных требований, например, несвоевременная перерегистрация ору-

жения (ст. 20.11 КоАП РФ), нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15 КоАП РФ) нарушение законодательства о труде и об охране труда (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ), нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (ст. 8.15 КоАП РФ), превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ) и многие др.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в отношении выделения формальных составов административных правонарушений до сих пор нет единой позиции среди ученых-административистов.

Материальными принято называть правонарушения, объективную сторону которого образуют не только противоправное деяние, но и наступившие последствия. К числу таких проступков можно отнести повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24 КоАП РФ), мелкое хищение чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ), нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ) и др.

Установление причинной связи между деянием и наступившими последствиями является основанием для обнаружения состава материального правонарушения. Если такая связь не прослеживается, то за такие виды правонарушений ответственность не наступает.

С целью установления давности привлечения к административной ответственности законодательством определена разновидность административных проступков, которые относятся – **длящиеся правонарушения**, обладающие своей специфичностью.

Сущность данного вида правонарушения заключается в непрерывности конкретного действия или бездействия, т.е. деяния достаточно длительного срока действия, который может быть представлен в виде неисполнения возложенного на субъекта конкретной правовой обязанности по выполнению определенных действий, либо установленных законодательством требований или запретов.

Обычные правонарушения оканчиваются объективно — самим фактом совершения противоправного акта (например, мелкого хулиганства или невыполнения законного требования сотрудника полиции об остановке транспортного средства). Что касается длящихся правонарушений, то их следует рассматривать как *формально* оконченные с момента их *субъективного* официального *выявления*, т.е. со времени *обнаружения* и административно-процессуального документирования (протокол об административном правонарушении, акт проверки, предписание и т.д.). Если же противоправное деяние имеет продолжительный период, то оно признается как «новое» длящееся правонарушение и ответственность наступает независимо от того наказания, коре несет субъект за ранее совершенное деяние.

Продолжаемое административное правонарушение – представляет собой совокупность идентичных, правонарушений, имеющих единый алгоритм противоправного поведения, но ответственность наступает как за одно административное правонарушение.

К таким составам правонарушений можно отнести: выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке или не прошедшего государственного технического осмотра, либо с заведомо подложными государственными регистрационными знаками или имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, либо переоборудованного без разрешения (ст. 12.31); незаконное использование в детективно-охранной деятельности специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ст. 20.24), и др.

Отграничение преступлений от административных правонарушений с учетом юридических критериев имеет значение в правоприменительной деятельности. Это связано с тем, что административная ответственность наступает за проступки, которые по своему характеру не влекут за собой уголовной ответственности в соответствии с законодательством.

В нормативно-правовом поле закреплено видовое разнообразие правонарушений. Среди них: преступления, административные и дисциплинарные проступки, а также гражданско-правовые деликты, соответственно им и виды юридической ответственности. Особенно жесткой является уголовная, которая наступает за деяния, характеризующиеся общественной опасностью. Но, необходимо отметить, что большинство правовых требований, запретов, предписаний носят менее жесткий характер, в связи с этим законодательством вменена административная ответственность, которая не влечет судимости. Субъектами ее реализации выступают либо органы государственного управления и их должностные лица, либо корпус судей. Практика показывает, что юридическая квалификация противоправных деяний – преступление или административный проступок – у правоприменителей не вызывает затруднений.

Так, например, убийство, разбой, кража, грабеж квалифицируются как деяния преступного характера, а безбилетный проезд в общественном транспорте, нарушения правил дорожного движения пешеходом, небрежное хранение паспорта и потеря его – это деяния, относящиеся к числу административных проступков.

Однако необходимо уточнить, что имеют место деяния, которые с учетом объективных обстоятельств могут квалифицироваться и как административное правонарушение, и как преступление. Примером может служить управление транспортным средством в состоянии опьянения, но если отсутствует факт совершения ДТП, то это – административный проступок, если такие действия привели к тяжким последствиям, то оно расценивается как преступление.

Иначе нельзя юридически правильно оценивать близкие, но не тождественные противоправные деяния. Вот о таких «смежных» правонарушениях и пойдет речь.

Итак, административные проступки и преступления имеют ряд общих черт и «пограничных» зон. А что их разделяет?

Разделяет их надежный критерий – степень общественной опасности этих правонарушений. Бесспорно, степень общественной опасности административного правонарушения, как правило, значительно ниже, чем преступления.

Общественная опасность представляет собой сумму конкретных показателей, признаков, закрепленных в правовых нормах и дающих представление о составе правонарушения в целом и его отдельных элементах в частности. Эти показатели автономно или в том или ином сочетании дают возможность оценить уровень общественной опасности деяния и тем самым отграничить административное правонарушение от преступления.

Законность привлечения субъектов административных правоотношений к административной ответственности, зависит от профессионализма правоприменителя, в части касающейся установления его юридического состава, поскольку именно способствует отграничению административного проступка от преступления, особенно смежных или пограничных, например, мелкое хулиганство от уголовно наказуемого хулиганства, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции от применения насилия в отношении представителя власти, предусмотренного ст. 318 УК РФ.

Современные тенденции развития уголовного и административного законодательства, способствовали вычленению новых составов преступлений и административных правонарушений, процесс дикриминализации ряда статей уголовного кодекса способствовал перемещению отдельных деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений.

Необходимо уточнить, что объективная сторона состава административного правонарушения является основой для отграничения административного правонарушения от преступления.

Так, преступление, предусмотренное ст. 149 УК РФ «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них», отграничивается от административного правонарушения с почти аналогичной формулировкой диспозиции правовой нормы (ст. 5.38 КоАП РФ) по признаку использования субъектом преступления служебного положения, насилия или угрозы его применения с целью запугивания людей и тем самым воспрепятствования проведению той или иной массовой акции. При отсутствии этих квалифицирующих признаков те же действия будут рассматриваться в качестве административного правонарушения.

Такой показатель как *наличие или отсутствие тяжких последствий* является определяющим в установлении степени общественной опасности

правонарушения и в то же время выступает юридическим признаком отграничения преступления от административного правонарушения.

Кроме того, ***административные проступки следует отличать от дисциплинарных проступков.***

Отличие данных правонарушений заключается в субъекте, уполномоченном применять санкцию. За административные проступки применение наказания осуществляется специально уполномоченными субъектами – государственными органами в отношении физических и юридических лиц, не находящихся в подчиненных отношениях, что касается дисциплинарного проступка, то тут наказание применяет соответствующее должностное лицо, которому в той или иной степени подчинен правонарушитель.

Дисциплинарная ответственность обладает самостоятельностью в виду того, что у нее, по сравнению с административной, существенно ограничен круг субъектов ответственности.

Под квалификацией административных правонарушений понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного проступка, предусмотренным административно – правовой нормой с целью установления их тождества.

Квалификация представляет собой мыслительный процесс, заключающийся в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава. Правовая оценка деяния является итогом данного сопоставления и включает в себя выводы о том, что на основе установленных норм административного законодательства совершенное деяние содержит признаки противоправного поведения. Соответствие признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, обозначенных в определенной норме права, способствует тому, что данное действие будет признано конкретным административным проступком.

Однако сопоставить одновременно все признаки сразу достаточно затруднительно, а в большинстве случаев и невозможно, в связи с этим процесс квалификации административных правонарушений последователен и осуществляется по отдельным элементам состава.

1. Квалификация по объективной стороне.

Осуществляется сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой, содержащейся в правовой норме.

2. Квалификация по объекту.

Определяется соответствие общественных отношений, на которые посягало деяние, с общественными отношениями, охраняемыми административным законодательством.

3. Квалификация по субъекту.

Основная цель заключается в совпадении признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, с признаками субъекта, заключающимися, в составе административного правонарушения.

4. Квалификация по субъективной стороне.

Определение соответствия между фактическим содержанием психического отношения лица к совершенному деянию и признаками субъективной стороны соответствующего состава административного правонарушения.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что юридическое значение состава административного правонарушения заключается в том, что установление в деянии лица всех его признаков даёт основание констатировать совершение лицом конкретного вида административного проступка и позволяет осуществить правовую оценку (квалификацию) содеянного.

Детальный анализ соответствующих норм уголовного и административного законодательства в их взаимосвязи способствует юридически грамотной квалификации «смежных» деяний. Однако, правоприменительная практика констатирует, что юридическая квалификация того же противоправного деяния достаточно динамична и проявляется в переводе из числа уголовных преступлений в разряд административных проступков.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ СФЕРЕ

§ 2.1. Понятие и признаки административного наказания, его целевое предназначение

Определение административного наказания, как меры государственной ответственности за совершение административного правонарушения регламентируется законодательством, и основная цель его заключается в предупреждении совершения новых противоправных деяний как самим правонарушителем, так и другими субъектами. Целевое его предназначение заключается в препятствии, каких либо унижающих человеческое достоинство правонарушителя, действий, причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Необходимо отметить, что научное толкование ученых идентично законодательному определению административного наказания. Сей факт подтверждается признанием официального определения административного наказания, закрепленного в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, известными учеными административистами Ю.Н. Стариковым, Б.В. Россинским, Л.Л. Поповым, Н.Ю. Хаманевой, Ю.И. Мигачевым, А.В. Агаповым, несмотря на то, что, последний исследователь ранее придерживался иной позиции по данному вопросу, а именно рассматривал его в следующей редакции «взыскание является предусмотренной КоАП санкцией за совершение проступков в данной сфере»¹.

Необходимо отметить, что в юридической литературе, в большинстве случаев, исследователи не рассматривают правовую природу определения административного наказания в полном объеме, а затрагивают лишь отдельные его звенья: сущность, содержательные аспекты, цель, при этом акцентируя внимание лишь на том, что оно выступает в качестве меры ответственности². М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола определяют данное наказание как меру ответственности, применяемую в установленном законом порядке к лицу, совершившему административное правонарушение³.

Административные наказания как ключевой компонент одного из базовых институтов административного права определяет границы одного из вида юридической ответственности – административной. Данную позицию поддерживают Н.М. Конин, А.С. Дугенец, указывая на то, что администра-

¹ См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. М.: Эксмо, 2015. С. 48.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2014. С. 492.

³ Смоленский М.Б., Дригола Э.В. Административное право: учебник. М.: КНОРУС, 2010. С. 397.

тивные наказания это свод административных мер ответственности государственно-принудительного характера, применяемые к различным субъектам правоотношений, с целью предупреждения совершения новых правонарушений¹, а также выполняющих защитные функции в сфере государственного управления, соблюдения законных интересов и прав личности»².

Однако к мерам административно-принудительного характера относятся не все меры юридической ответственности, а только те, которые нормативно определены в КоАП РФ в ст. 3.2, характеристика которых и достаточно подробно представлена ст. 3.4–3.12 данного нормативно-правового акта. Все иные меры принудительного характера не относятся к институту административного наказания, а представляют область административного принуждения (доставление, задержание, временный запрет деятельности, привод, личный досмотр и др.)³.

Следует учитывать, что система административных наказаний учитывает современные тенденции развития не только административного права, но и иных отраслей права, что находит свое подтверждение в периодическом изменении указанной системы, которая периодически дополняется новыми наказаниями, которые позволяют эффективно реализовать принцип неотвратимости административной ответственности.

Соответственно в основе характеристики административных наказаний особая роль принадлежит определению их роли в совокупности отраслевых принудительных мер и средств государственного принуждения⁴.

Системе административных наказаний, закрепленных в КоАП РФ, свойственны характерные признаки, отличающие ее от иных мер принуждения.

К ним относятся следующие признаки:

- является мерой ответственности, установленной государством;
- применяется только за совершение административного проступка;
- применяется к лицу, при доказанности его вины в совершении правонарушения;
- выступает в роли возмездия (или расплаты), заключающейся в ущемлении или лишении свобод и прав правонарушителя;
- адресован конкретному субъекту (личный характер), не затрагиваются интересы третьих лиц;

¹ Коурова Т.Ю. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 9-2 (41). С. 24.

² Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. М., 2005. С. 152.

³ Коурова Т.Ю. Указ. соч. С. 25.

⁴ Алаев И.В. Общие положения Кодекса об административной ответственности: субъекты административной ответственности // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 6. С. 3.

- реализуется разнообразным кругом уполномоченных органов, в компетенцию которых входит рассматривать данный вид правонарушений¹.

Первый признак – мера ответственности, установленная государством. Данный признак имеет двухстороннюю значимость: поверхностную (формальную), и сущностную (содержательную).

Формальный признак административного наказания указывает, на то, что базовой основой его выступает законодательная основа, принятая законодательными органами, отражающая степень нормативно-правовой регламентации.

Законодательное регулирование исследуемой сферы носит системный и организационный характер., проявляющийся в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ² совместном ведении РФ и субъектов РФ.

Вместе с тем, необходимо отметить, что полномочия и их пределы в совместном ведении РФ и субъектов РФ, четко оговорены в федеральном законодательстве об административной ответственности, начиная уже с первых статей. Приоритетность в исследуемой сфере отдана КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законам субъектов РФ.

Законодательно установлен на федеральном уровне полный перечень видов административных наказаний и правил их применения, компетенция по данному вопросу отнесена к ведению РФ³.

Второй признак означает, что применяются наказания только за совершение административного правонарушения. Особенность данного признака заключается в том, что он реализуется одновременно с правонарушением. Правонарушение и наказания в административно-деликтной сфере рассматриваются как взаимодополняющие понятия, но они и нетождественные. Правонарушение, в данном аспекте, регулируется законодательством с целью правомерности применения соответствующих мер государственного принуждения.

По мнению Н.М. Кониной, важность понятия правонарушения заключается в «необходимости установления особого содержания данных проступков, поскольку без проступка нет и не может быть ответственности»⁴. Справедливость применения мер административной ответственности

¹ Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 96.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ст. 4398.

³ Абазова К.А., Боташев Л.Э. Административная ответственность в системе правовой ответственности России: теоретический аспект // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права: материалы III ежегодной Всероссийской научной конференции. М., 2017. С. 10.

⁴ Административная ответственность / Под ред. Н.М. Кониной. М.: Юрайт, 2009. С. 26.

сти зависит напрямую от законодательного урегулирования понятия административного правонарушения.

Так, в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ законодатель четко обозначил, что под административным правонарушением понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

По существу, исследуемое понятие представляет собой действие (бездействие), характеризующееся опасностью (вредностью) для государства и общества, создающее угрозу его интересам, личным интересам и правам граждан. Следовательно, административные наказания выступают в роли регулятора данных правоотношений.

Объективно наказание выступает в виде отрицательной реакции общества, государства на противоправное поведение, выражающееся в активном принудительном воздействии на нарушителя негативным образом¹.

Правонарушитель, несущий наказание, это результат его противоправной деятельности, а государство, реализующее наказание – необходимая мера за деяния, совершенные виновным субъектом.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что административное наказание представляет собой отношение между правонарушителем и государством, которое возникает в силу негативного воздействия на интересы гражданина, общества, государства, т.е. это те деяния, которые создают им угрозу.

Третий признак, данного вида мер принуждения, выражается в том, что административные наказания применяются только к лицам, признанным виновными в совершении административного правонарушения.

В основе данного признака воплощены основополагающие начала реализации административных наказаний такие как: принцип законности, принцип равенства перед законом, принцип справедливости, и самый значимый принцип – это принцип вины.

Первоосновой установления виновной ответственности правонарушителя является определение его субъектной характеристики, от которой зависит содержание, характер, вид применения меры ответственности. В КоАП РФ представлены 2 группы субъектов ответственности:

- индивидуальный субъект (физические лица);
- коллективный субъект (юридические лица)².

¹ Кизиллов В.В. Административная ответственность гражданских служащих России. Саратов, 2011. С. 48.

² Степанюк В.В. Административное наказание как мера ответственности // Наука и практика. 2016. № 2 (59). С. 123.

Очевидно, виновность субъекта является основополагающим при знаком административных санкций¹.

Четвертый признак выступает в роли возмездия (или расплаты), заключающейся в ущемлении или лишении свобод и прав правонарушителя. Возмездие или кара считается классическим признаком административного наказания. Сущность данного признака, в отличие от других, заключается в материальном содержании, а не в формальной стороне вопроса². Наказание является формой, а возмездие (кара) проявляется в виде его средства.

Административное наказание явно и невзирая ни на что причиняет лицу, привлеченному к ответственности, определенные ограничения и лишения свобод и прав, но ущемить его человеческое достоинство, причинить страдания не является целью наказания.

Рассматриваемые наказания, как и иные меры ответственности в своем содержании отражают определенные ограничения каких-либо прав и свобод лица, привлекаемого к ответственности, и тем самым определяют адекватную реакцию государства на противоправное поведение, отражая в судебной практике³.

Пятый признак указывает личностный (адресный) характер административной ответственности. Личный характер административного наказания возникает из принципа личной ответственности, в основе которого 3 основных положения:

- основанием ответственности выступает поведенческий акт, который совершен конкретным человеком;
- лицо будет отвечать только за противоправное деяние, совершенное лично им;
- наказание, налагаемое на лицо, совершившее правонарушение, относящееся к анализируемой сфере, носит сугубо личный характер, не распространяется на других лиц⁴.

Законодательством установлен возраст административной ответственности для физических лиц, который соответствует возрастному цензу – 16 лет (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ). В случае недостижения указанного возраста на момент совершения противоправного деяния субъект ответственности не может быть подвергнут административному наказанию, а производство

¹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: новые подходы и современное осмысление: монография. М.: Юрайт, 2012. С. 117.

² Корсакова Н.А. Назначение административных наказаний. Челябинск, 2011. С. 44.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 мая 2003 г. № 169-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Административная ответственность / Под ред. Д.Н. Бахраха. Екатеринбург, 2007. С. 13.

по делу об административном правонарушении прекращено в виду отсутствия состава правонарушения.

Позиция исследователей по факту отсутствия состава правонарушения носит спорный характер, поскольку сводится к формальному признанию ответственности родителей (иных законных представителей) за общественно вредное действие, бездействие лиц, не достигших указанного возраста¹.

Бесспорно, родители (лица, их заменяющие), отвечают за нравственное воспитание своих детей в той мере, в которой это возможно сопоставить с выполнением родительских обязанностей.

Шестой признак характеризуется механизмом реализации широким кругом уполномоченных органов и их должностных лиц, в компетенцию которых входит применение наказаний. Данный признак проявляется в процессуальном порядке применения тех или иных видов административных наказаний и соответственно характер ответственности содержится в их наименовании².

Седьмой признак проявляется в том, что в итоге применения наказания к нарушителю наступают юридические последствия, которые продолжают действовать и после назначения наказания, например, в случае если он не исполняет назначенное наказание. Данное положение общепризнано³.

Подводя итог вышесказанному, полагаем, что административные наказания это мера государственного воздействия, за совершенное противоправное поведение, применяемое только к установленному виновному субъекту ответственности, выражающееся в ограничении и лишении его прав и свобод. Административная ответственность как вид юридической ответственности характеризуется специфическими признаками, отражающими ее правовую природу.

Теперь, обратимся к целевому предназначению исследуемых санкций.

Как известно правовой порядок соблюдается при наличии объективных мер, направленных на его поддержание. В связи с этим государство для охраны правопорядка, кроме мер карательного принуждения, в своем арсенале содержит достаточно разнообразный перечень мер принуждения: меры административного, дисциплинарного, гражданского правового, уголовного принуждения и т.п.

Для того чтобы наиболее полно исследовать сущность содержание административных наказание, необходимо акцентировать внимание на уточнении их понятия и цели применения.

¹ Корсакова Н.А. Назначение административных наказаний. Челябинск, 2011. С. 45.

² Конин Н.М. Административное право России. М.: Проспект, 2013. С. 325.

³ Корсакова Н.А. Указ. соч. С. 47.

Юридически грамотное определение цели административного наказания, служит оценки результативности его применения в правоприменительной деятельности, а также определению достижимости поставленных законодателем задач.

Основная цель административного наказания закреплена законодателем в ст.3.1 КоАП РФ, и направлена на предупреждение рецидива правонарушений как самим нарушителем, так и иными лицами.

Изучение целевого предназначения административных наказаний заключается не в обосновании самого наказания с учетом теоретических и методологических подходов, а определяет специфику правоприменительной деятельности.

Полагаем, что, цель изучения административного наказания заключается, прежде всего, в установлении эффективного метода воздействия на нарушителя в рамках недопущения повторного совершения административного правонарушения.

Цели изучаемого наказания, в принципе, следует рассматривать в качестве конечного результата, к которому стремится государство при порицании виновного за совершение правонарушения.

В философии вопрос о целях наказания исследовался с позиции государства и его права на наказание, причем такой подход рассматривался с позиции признания данного права.

Что касается признания права государства на наказание, то данный подход определяет незыблемое право государственных органов на реализацию административных наказаний, однако исключительно в рамках действующего законодательства.

В основе правовых теорий о целях наказаний лежал принцип утраты «око за око, зуб за зуб», наказание является воздаянием за зло¹.

Абсолютная теория целей наказания (Г. Шталь, В. Ф. Гегель, И. Кант) заключена в расплате (воздаянии) за содеянное. В основе данного течения лежали положения, определяющие, что преступление есть грех, а наказание за грех – искупление.

Теория устрашения (А. Фейербах, Н. Миттельшtedт и др.), относящаяся к относительной теории наказания, провозглашала постулат, заключающийся в определении наказания через страх, который способствует удержанию и устрашению наказанного и других людей от противоправного поведения².

Теория И. Г. Фихте (общественного договора), получила наибольшее распространение, в виду того, что, он считал, что последствием права, лежащего в преступлении, является изгнание из общества, преступник дол-

¹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: новые подходы и современное осмысление: монография. М.: Юрайт, 2012. С. 83.

² Философский словарь. М.: Этерна, 2012. 632 с.

жен быть лишен покровительства законов, целью наказания является защита и воздаяние¹.

Как видим, все представленные теории, относительно цели наказания изобилуют многообразием, отражением многочисленных целей наказания, начиная от возмездия до специфического предупреждения.

Однако еще в 18 веке Ч. Беккариа отмечал, что основная цель наказания заключена, во-первых, в предупреждении новых деяний, способных нанести вред согражданам, а во-вторых, в удержании прочих от аналогичных действий².

Очевидно, в рамках изложенных взглядов основной целью наказания не может выступать кара (возмездие), поскольку кара (возмездие) и наказание соотносятся как сущность и явление³.

Таким образом, карательная сущность наказания остается не изменной, в отличие от целей наказания, поскольку последние направлены на перспективу.

Необходимо отметить, что законодателем в КоАП РФ указаны цели административного наказания, но содержательные характеристики не представлены, а лишь обозначены в норме, как «о предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Исходя из сказанного, административные наказания отражают профилактическую направленность к субъектам, ранее не привлекавшимся к ответственности.

Частная превенция заключена в воздействии административного наказания на правонарушителя, в результате которого у последнего возникает страх перед наказанием, который блокирует различные негативные побуждения к совершению противоправных действий.

Таким образом, специальное предупреждение показывает правонарушителю, что он все равно будет наказан в незамедлительном порядке за его противоправное поведение⁴.

Полагаем, что для достижения специальной цели могут сыграть немалую роль: страдания, устрашение испытанное при применении того или иного вида административного наказания, переоценка убеждений, взглядов, осознание своей вины, или даже исправление.

Полагаем, что частная превенция может выступать в двух ипостасях: как исправление правонарушителя, так и предупреждение совершения

¹ Оноколов Ю.П. Предупреждение правонарушений и преступлений – основная цель административных наказаний // Право и практика. 2013. № 2. С. 60.

² Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 2013. С. 105–106.

³ Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 3. М., 2014. С. 316.

⁴ Хорьякова Е.С. Роль целей административной ответственности в системе целей юридической ответственности: аспект целеполагания // Проблемы и перспективы современной науки. 2014. № 3. С. 213.

правонарушения иными субъектами. Например, ограничение вынесенное судом в осуществлении управленческих функций, в отношении лица, к которому применено наказание – дисквалификация.

Исходя из сказанного, можно предположить, что административные наказания, в своем предназначении могут инициировать «психическую встряску правонарушителя»¹, тем самым воздействуя на поведенческие характеристики субъекта.

Общая превенция характеризуется действиями предупредительного характера в отношении совершения проступков со стороны иных лиц, склонных к их совершению (незаконопослушных, неустойчивых граждан), которых от совершения проступков удерживает реальное наказание (штраф, арест). Причем устрашение выражается в угрозе лишения человека определенных благ: отрыва от работы; свободы, материальных потерь и прочего.

Мы поддерживаем позицию правоприменителей, которые утверждают, что эффект у различных видов административных наказаний существенно отличается. Не менее, значимый фактор, имеющий общее предупредительное воздействие это – неотвратимость наказания правонарушителя независимо от его статуса и положения.

Общепревентивное воздействие административных наказаний рассматривается в двух аспектах: первый заключается в устрашающем воздействии наказания на субъектов, склонных совершению противоправных действий, другой, в воспитательном воздействии, направленном на формирование позитивного отношения к установленным нормам поведения в обществе.

Однако, механизм воздействия административных наказаний на лиц весьма различен. Это зависит от уровня культурного, нравственного развития общества, отношения к праву, степени реализации принципа неотвратимости наказания и т.д., соответственно предупреждение адресовано только нарушителям, а воспитательное воздействие ко всем гражданам.

Таким образом, целевое предназначение административных наказаний заключается в реализации частной превенции (предупреждение совершения новых правонарушений), а также в общей превенции (совершение их другими лицами).

¹ Свинин Е.В., Тихонов Я.И. Понятие и содержание юридической превенции // Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 4 (29). С. 177.

§ 2.2. Система административных наказаний, классификация, механизм реализации в современных условиях

В последние годы в России наблюдается активизация в административно-деликтном законодательстве, динамическим преобразованиям подвергается и система административных наказаний. Данный вопрос находится в центре внимания научных сообществ, исследующих механизмы обеспечения охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности.

Анализ юридической литературы позволяет говорить о том, что имеет место многообразие классификаций административных наказаний.

Так, О.М. Якуба исходя из того, какие страдания и лишения претерпевает нарушитель (личные, моральные или имущественные) предложила разделить административные наказания на 3 группы:

- общественное порицание, предупреждение, неимущественные взыскания морального воздействия);
- конфискация, штраф (денежные и имущественные взыскания);
- отстранение от должности/обязательные работы, арест (взыскания, направленные на личность нарушителя)¹.

Значимость и ценность классификации О.М. Якубы не вызывала споров у ученых-административистов, однако, А.П. Шергин критикуя выше названную классификацию предложил свой упрощенный вариант, в основе которого был заложен следующий критерий: так называемый способ воздействия на правонарушителя. Административные наказания условно были поделены на 2 группы:

- административный арест, обязательные работы;
- штраф, лишение определенных прав и др.²

По мнению И.А. Галагана, представленные классификации не в полной мере раскрывали правовой аспект ответственности, и соответственно представил иной способ их классификации:

- по формам и способу воздействия на личность виновного: лишение прав на землепользование, управление транспортными средствами (меры связанные с ущемлением различных интересов и прав граждан);
- общественное порицание, предупреждение (меры психологического характера);
- конфискация орудия или предмета административного правонарушения, исправительные работы/штраф (меры имущественного характера); арест (меры, физического воздействия);
- с учетом места в системе административных взысканий: дополнительные и основные;

¹ Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 56.

² Там же. С. 58.

- с учетом процессуального порядка их исполнения и применения: меры административного порядка и меры судебного порядка¹.

Динамичность административного законодательства в административно-деликтной сфере позволила ученым пополнить видовое разнообразие мер административной ответственности.

Разработанная А.Б. Агаповым классификация административных наказаний содержит следующий перечень критериев:

- по способам установления: введенные федеральным законом (дисквалификация, возмездное изъятие, конфискация, арест и др.) или законом субъекта Российской Федерации (штраф, предупреждение);

- с учетом процессуальных особенностей назначения: назначаемые должностными лицами или судьей;

- исходя из правовых последствий применения: ограничения правомочий собственника (конфискация, штраф); ограничение неимущественных прав (лишение специального права, предупреждение, дисквалификация, арест)².

Группировка наказаний, представленная Д.Н. Бахрахом, выглядит следующим образом:

- по последствиям применения: устраняющие возможность совершения других правонарушений (лишение специального права, конфискация), оказывающие исправительное, воспитательное воздействие (дисквалификация, административный арест, штраф);

- по степени автономности (самостоятельности): основные и дополнительные, основные;

- по содержанию воздействия: организационные (дисквалификация, лишение специального права,); моральные правовые (предупреждение); ограничивающие личные свободы (административное выдворение, арест); имущественного характера (конфискация, возмездное изъятие, штраф);

- по субъекту применения: применяемые только судом (арест, возмездное изъятие, лишение специального права, дисквалификация, конфискация); применяемые в судебном порядке и компетентными органами и их должностными лицами (предупреждение, штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации);

- по субъекту ответственности: применяемые только в отношении физических лиц (административное выдворение, лишение специального права, дисквалификация, арест); применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (конфискация предупреждение, штраф);

- по уровню правового установления: установленные децентрализованно (штраф, предупреждение); установленные централизованно (все анализируемые наказания);

¹ Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. М.: Норма, 2012. С. 28.

² Агапов А.Б. Административная ответственность. М.: Эксмо, 2015. С. 23.

- по длительности состояния наказанности: длящиеся (дисквалификация, арест, лишение специального права); разовые, единовременные (штраф, предупреждение, конфискация, административное выдворение)¹.

Очевидно, многообразие подходов в классификации административных наказаний, позволило выделить наиболее значимые критерии, такие как:

- компетентность по их установлению;
- характер их воздействия на субъект правонарушения;
- юридическая значимость;
- специфичность статуса субъекта правонарушения.

Исходя из этого, законодателем был сделан выбор на три квалификационных критерия и определен в КоАП РФ, это:

- юридическая значимость административных наказаний;
- компетентность по установлению административных наказаний;
- особенности статуса субъекта правонарушения.

Остановимся на каждом из них подробнее.

Компетентность по установлению административных наказаний как критерий их классификации вытекает из совокупного рассмотрения ряда статей КоАП РФ (ч. 2 ст. 1.1, пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 1.3 и чч. 1 и 3 ст. 3.2). Причем, в данном нормативном документе выделены только те виды административных наказаний, которые устанавливаются непосредственно КоАП РФ. Соответственно, региональным законодательством об ответственности могут быть установлены только два вида административных наказаний: предупреждение и административный штраф. Исходя из выше сказанного, административные наказания группируются следующим образом:

- 1) наказания, установленные только КоАП РФ (федеральным законодательством);
- 2) наказания, установленные региональным законодателем².

Такой критерий как характер воздействия на субъекта правонарушения дает возможность определить характер ограничений, налагаемых на правонарушителя, их общецелевую нагрузку. Указанный критерий предоставляет возможность разделить административные наказания на 3 группы:

- наказания морального правового характера в виде предупреждения;
- наказаний имущественного характера (например, конфискация орудия совершения или предмета данного вида правонарушения, штраф);
- наказаний неимущественного характера (арест, лишение специального права и пр.).

Юридическая значимость как критерий, предоставляет возможность выявления видов административных наказаний с учетом эффективности воздействия на правонарушителя.

¹ Бахрах Д.Н. Очерки теории права. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2007. С. 98.

² Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2013. С. 413.

Согласно данному критерию административные наказания подразделены на 2 группы:

- основные наказания (штраф, предупреждение, административное приостановление деятельности, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, дисквалификация, арест);
- основные и дополнительные наказания (конфискация орудия совершения или предмета правонарушения, выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, обязательные работы).

Специфичность правового статуса правонарушителя как критерий способствует существующей системе административных наказаний, исходя из их субъектной направленности, учитывать статус субъекта административного правонарушения, его особенности, а также оценить степень обделенности их противоправных деяний¹.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что представленная классификация административных наказаний дает возможность более полно оценить содержательный аспект административных наказаний и системность построения.

Сущность классификации административных наказаний заключается в том, что она позволяет определить наличие системного подхода в реализации данного института, оценить связующую роль и значение ее компонентов, а также способствует логичности ее функционирования, построения и совершенствования.

Необходимо отметить, что для классификации характерна некая условность, поэтому совершенствование административного законодательства в области административной ответственности в целом, административных наказаний в частности играет важную роль. В силу этого изучение выше обозначенных критериев классификации административных наказаний имеет важное значение в правоприменительной деятельности.

Обратимся к содержательным характеристикам современной системы административных наказаний.

Современная система административных наказаний, представляет собой двухуровневую совокупность (перечень) административных наказаний, отраженных в ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ².

Данная структура представляет собой «множество закономерно связанных друг с другом элементов, представляющих собой определенное целостное образование, единство»³, характеризующаяся определенными признаками: взаимосвязь элементов, ограничивающих систему от внешней среды; целостность; иерархичность; единство образующих элементов.

¹ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2013. С. 414.

² Суворова Ю.В. Система, принципы и цели административных наказаний // Рос. юстиция. 2012. № 12. С. 14.

³ Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 3. М., 2014. С. 583.

Полагаем, что нельзя подменять данную структуру понятием «перечень», поскольку в ней элементы находятся во взаимодействии. Использование данного термина возможно только при характеристике составных частей элемента системы одного из его уровней.

Необходимо отметить, что законодатель не обозначил нормативное закрепление понятия системы административных наказаний, принципы ее построения. На этот законодательный пробел указывает А.С. Дугенец. Он отмечает, что динамичность развития общественных отношений, способствовали и развитию системы административных наказаний, но при всем этом следует говорить о ее несовершенстве¹ в части касающейся дефицита конкретной государственной точки зрения относительно реализации института административных наказаний.

Непоследовательность и неопределенность государственной политики в сфере административной ответственности приводит вакууму в выработке конкретного государственно-властного решения в наказательной области.

Исходя из тех требований, которым отвечает любая смысловая категория права, в своем философском правовом, широком понимании система административных наказаний представляется внутренне организованным единством, состоящим из иерархически упорядоченного множества относительно самостоятельных видов изучаемых наказаний, совокупностью которых выражено функциональное, комплексное предназначение административного наказания в социальной среде. Из этого определения со всей очевидностью вытекают все характерные и основные признаки, которым, как мы считаем, должно отвечать понятие, раскрывающее данное образование собственно как «систему административных наказаний».

Первый признак – общий и выражает логику системообразующих связей элементов любой системы, в том числе и административных наказаний. Виды изучаемых наказаний как элементы системы административных наказаний объединены и тем самым находятся в объективно соединенном состоянии по определенным содержательным основаниям, которые характеризуют субстанциональные особенности их свойств и связей².

Второй признак – структурно-иерархическое единство. Система изучаемых наказаний является двухуровневой, т.е. относительно простой системой, причем виды таких наказаний образуют второй – определенно автономный – уровень системы. Первый же уровень указанной системы наполняется категорией административного наказания в его собирательном (совокупном) смысле, формулируемым исходя из «сложения» признаков каждого формального вида изучаемого наказания. Система образует собой единство в результате структурно-иерархической упорядоченности

¹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. М., 2005. С. 131.

² Там же. С. 133.

ее. 30 элементов (видов изучаемых наказаний), определяющей функциональные зависимости и взаимодействие данных элементов¹. Действующий КоАП РФ закрепляет *десять видов административных наказаний*. Характеризуя «лестницу» административных наказаний, не каждый из исследователей приходит к выводу о заложенной в ней законодателем какой-либо закономерной последовательности. Например, отмечается, что «по расположению изучаемых наказаний в системе нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем тяжести (строгости) каждого из наказаний в соотношении между собой». Представляется, что данная позиция справедлива, но лишь отчасти, поскольку при определении закономерности последовательности расположения видов изучаемых наказаний в перечне необходимо, прежде всего, выявить тот критерий, который был положен законодателем в основу такой упорядоченности. Причем заметим, что степень суровости изучаемого наказания может быть определена исходя из различных критериев, но не каждый из них, возможно, приложить к порядку перечисления в законе видов изучаемых наказаний. Выстраивая перечень изучаемых наказаний в КоАП РФ, законодатель в основу его построения положил степень суровости административного наказания в зависимости главным образом от «ценности» объекта его ограничительного воздействия.

По мнению И.В. Максимова, «объектом существенно-негативного воздействия любого наказания, в том числе административного, выступают права, свободы и законные интересы человека и гражданина, степень значимости (ценность) которых соответствует последовательности их изложения в Конституции РФ. С учетом этого федеральный законодатель при конструировании перечня видов изучаемых наказаний положил в их основу такую сравнительную суровость наказания, которая обусловлена 31 сравнительной ценностью и значимостью тех прав и свобод, ограничение которых является сутью карательного воздействия»².

Следовательно, тот факт, что установленный в КоАП РФ порядок перечисления видов изучаемых наказаний имеет смысл, не вызывает сомнений. Но считаем, что законодатель, по-видимому, сам того не подозревая, нарушил избранный им же принцип построения перечня видов изучаемых наказаний. Пожалуй, это и побуждает ряд ученых говорить об отсутствии сколь-либо задуманной законодателем упорядоченности. В частности, Д. Н. Бахрах правильно отмечает: «лестница» изучаемых наказаний «была бы более логичной, если бы законодатель поменял местами на ней административный арест и дисквалификацию»³. Добавим также, что не совсем удачным является расположение в «лестнице» изучаемых наказаний и административного приостановления деятельности.

¹ Там же. С. 134.

² Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 215.

³ Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2009. № 7. С. 7.

Таким образом, представляется более правильным упорядочить виды изучаемых наказаний (при сохранении принципа построения (от менее сурового наказания к более суровому) в следующем виде: «1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения; 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 6) дисквалификация; 7) административное приостановление деятельности; 8) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 9) обязательные работы; 10) административный арест».

Третьим признаком является относительная самостоятельность. Система изучаемых наказаний проявляет свойство относительной самостоятельности категории, обуславливающей сравнительную автономность своего функционирования, степень которой определяет уровень данной системы. В то же время сама по себе система изучаемых наказаний не имеет прямого действия, и при рассмотрении конкретного дела и применении изучаемого наказания компетентный орган руководствуется санкциями статей Особенной части КоАП РФ, избирая вид административного наказания, содержащийся в этой санкции. Изучаемые наказания, перечисленные в КоАП РФ, являются мерами административной ответственности, им присущи специфические закономерности функционирования и каждый их вид имеет свои особенности, которые образуют присущую ему (и только ему) индивидуальность. Это в большей степени подтверждает факт взаимосвязи и взаимообусловленности системы изучаемых наказаний с отдельными видами административных наказаний, выраженных в санкции закона¹.

Четвертый признак – относительная устойчивость. Система изучаемых наказаний – относительно устойчивая правовая категория, в пределах которой допустимы изменения свойств ее элементов – видов административных наказаний и их связей. Отсюда следует также, что данная система носит не открытый характер, что не всегда тождественно, однако, выводу об исчерпывающем характере перечня изучаемых наказаний. Установленный законом перечень видов изучаемых наказаний является лишь показателем достигнутого государством уровня правового развития и имеет только формальную и относительную ценность. Сама же суть изучаемого наказания в свете общего знаменателя, выводимого из характеристик каждого вида изучаемого наказания, является гораздо более важным фактором, и если не учитывать также степень суровости и другие совокупные признаки изучаемого наказания, то объективность системы таких наказаний окажется эфемерной. Изменение перечня видов изучаемых наказаний

¹ Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 216.

как формальная процедура не всегда влечет трансформацию самой системы административных наказаний. Система изучаемых наказаний наполнена собственным автономным содержанием, где элементами выступают как формализованные правовые категории (установленные КоАП РФ виды административных наказаний), так и те ее составляющие, которые еще не получили своего формального статуса как изучаемого наказания, но по своей природе могут и должны выступать операндами такой системы. Несмотря на то, что последние представляют отдельный интерес нашего исследования, заметим, что система изучаемых наказаний в том виде, в котором она представлена в КоАП РФ, имеет фрагментарный с точки зрения логической взаимосвязи ее элементов характер. Это выражается, в частности, в том, что, формулируя санкции отдельных статей Особенной части КоАП РФ, законодатель в качестве альтернативных (взаимозаменяемых) определяет (вынужден определять) изучаемые наказания, степень суровости которых вряд ли соизмерима¹.

Поэтому неудивительно, что в некоторых статьях Особенной части КоАП РФ (ст. 6.8, 6.9, 6.12, 7.27, ч. 2 ст. 12.27, ч. 1 ст. 17.3, ст. 18.7 и др.) с изучаемым наказанием в виде административного штрафа соседствует такое, как административный арест, степень суровости, которых не только не соприкасается, но и существенно противопоставляется и тем самым диспропорциональна. Налицо система изучаемых наказаний, «ступени» суровости которых располагаются на разном друг от друга расстоянии, или, говоря точнее, «лестница» изучаемых наказаний с отсутствием ряда последовательных «ступеней». Отсюда следует, что система изучаемых наказаний явно нуждается в таких мерах юридической ответственности, включение которых придало бы ей взаимососообщающийся, преемственный по степени сравнительной суровости и логически законченный характер. В то же время вышесказанное не означает, что правоприменитель не должен придерживаться того перечня наказаний, который установлен ст. 3.2 КоАП РФ. В правовом государстве, где права, свободы и пределы их ограничения устанавливаются только законом, суды, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, не имеют права ни при каких обстоятельствах отступать от установленного перечня изучаемых наказаний и обязаны строго руководствоваться им при отправлении правосудия. Следовательно, в основу выявления критериев и предстоящего определения системы изучаемых наказаний были положены те признаки, которые были выработаны наукой на протяжении многих лет и обеспечивают существование любой совокупности объектов материального мира как целого. Впрочем, этим не исключается формулирование иных признаков рассматриваемой системы, что, бесспорно, имеет право на

¹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. М., 2005. С. 136.

самостоятельный анализ, но должно быть также доктринально обоснованным, что представляется на данном этапе затруднительным в силу отсутствия четкой определенности позиции законодателя относительно ключевых аспектов наказательного регулирования и политики¹.

Таким образом, следует отметить, что в правовом (узком) понимании система административных наказаний представляется как относительно самостоятельная и устойчивая в структуре административного принуждения упорядоченная по критерию сравнительной суровости совокупность видов административных наказаний, взаимодействие и взаимосвязь которых обусловлены единством функционального назначения административного наказания в административно-наказательной политике государства.

В самом общем смысле правовая значимость системы административных наказаний обусловлена, прежде всего, адекватностью ее понимания, как законодателем, так и правоприменителем. Обязательность такого понимания публично-правовых конструкций, чем является и система административных наказаний, означает и недопустимость условного подхода к ее определению, поскольку в противном случае система административных наказаний лишалась бы какого бы то ни было смысла и правового значения.

Остановимся более подробно на характерных особенностях современной системы административных наказаний.

Следует начать обзор основных административных наказаний с предупреждения, которое впервые как мера административного взыскания было закреплено Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г.² Само же предупреждение применялось в административном порядке в случае, если правоприменитель приходит к выводу о незначительности нарушения, нецелесообразности применения штрафа либо принудительных работ, недостаточной осведомленности нарушителя и т.п. Впервые же понятие предупреждения именно как меры административной ответственности было дано в КоАП РФ, хотя сам характер такой меры ответственности не изменился. В нем предупреждение определяется как мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица и выносимая в письменной форме (ст. 3.4 КоАП РФ).

Определяя предупреждение как вид административного наказания, законодатель оценивает его как меру ответственности за совершение административного правонарушения в ряду с другими административными наказаниями. Следовательно, как и другим мерам административной от-

¹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. М., 2005. С. 136.

² Об издании местными исполкомами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в порядке: Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. 1926. № 39, ст. 304.

ветственности, предупреждению присущи соответствующие признаки административно-властного принуждения.

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

Будучи выраженным в законе, предупреждение рассматривается государством как итоговая негативная реакция на деяние, признаваемое и характеризующееся как административное правонарушение, т.е. противоправное, виновное, общественно вредное действие (бездействие) физического или юридического лица, преследуемое законом под угрозой административного наказания¹.

Предупреждение, как и другие виды административных наказаний, носит личный характер, т.е. применяется к конкретному физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц².

По своему содержанию предупреждение как административное наказание представляет собой карательную санкцию исключительно морального характера, поскольку выражается, по сути, в официальном (от имени государства) и легальном причинении правонарушителю морального вреда³. Но традиционно по сравнению с другими административными наказаниями доза карательного воздействия в таком предупреждении минимальна, и оно в большей мере носит воспитательно-превентивный характер, поскольку его вынесение является по преимуществу профилактической мерой, которая призвана побудить правонарушителя к добровольному исполнению нарушенной им же обязанности, способствовать выполнению им правовых обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для правонарушителя в контексте последовательного усиления административно-властного воздействия. Профилактическая направленность такого предупреждения сближает его с административно-предупредительными мерами, предшествующими правонарушению.

Вместе с тем предупреждение как вид административного наказания следует отличать от устного замечания и предупреждения, выносимого в

¹ Канищев Д. Предупреждение, штраф, конфискация // ЭЖ-ЮРИСТ. 2013. № 13. С. 8.

² Россинский Б.В. Развитие положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих ответственность юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 35.

³ Козлов М. Предупреждение как мера административного наказания // Налоги и налоговое планирование. 2011. № 4. С. 87.

отношении некоммерческих организаций регистрирующими их органами за нарушения законодательства РФ.

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

Предупреждение, выносимое в отношении некоммерческих организаций регистрирующими их органами за нарушения законодательства РФ, является, по сути, формой реализации административно-властного надзора за деятельностью некоммерческих организаций¹.

Административный штраф – наказание, чаще всего используемое в борьбе с административными правонарушениями, и без большого преувеличения можно сказать, что и в борьбе с неправомерными действиями вообще. Не случайно карательные санкции нередко называют «штрафными», а административную ответственность – «штрафной». Штраф как мера воздействия, помимо превентивных и ряда иных свойств, очень интересен еще одним качеством, не связанным с карательным воздействием: он пополняет бюджет. КоАП РФ в ст. 3.5 воспроизвел идею законодателя об изменении формулировки наименования рассматриваемой меры административной ответственности. В целях уточнения вместо просто штрафа он дополнил данную меру указанием, терминологически направленным на его административно-правовой характер. Д. Канищев так комментирует это «с учетом того, что штраф как мера наказания известен различным видам юридической ответственности (уголовной, административной, гражданской правовой)»².

Административный штраф – мера административного принуждения, где чрезвычайно важным моментом является то, что он обусловливается административно-властным взысканием у лица, совершившего административное правонарушение, денежной суммы, т. е. выражается в юридически обязательном, одностороннем, принудительном характере действий государственных органов и их должностных лиц, и тем самым имеет публично-правовое содержание. По своей природе административный штраф можно признать вполне допустимой формой вмешательства в права челове-

¹ Козлов М. Предупреждение как мера административного наказания // Налоги и налоговое планирование. 2011. № 4. С. 88.

² Канищев Д. Предупреждение, штраф, конфискация // ЭЖ-ЮРИСТ. 2013. № 13. С. 10.

ка и гражданина в силу того, что такое вмешательство реализуется исключительно государством на основе федерального закона в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия и в целях предотвращения противоправных нарушений, охраны здоровья или нравственности и защиты прав и свобод других лиц¹.

Как меру административной ответственности административный штраф характеризует связь с рядом родовых признаков административного наказания. Государственный характер данной меры вытекает из факта закрепления ее правового содержания в законе, что в силу логики правового регулирования является результатом юридико-технического оформления публично-правовой воли. Однако более важным для целей понимания административного штрафа как меры административной ответственности имеет то, с какими правовыми реалиями связана материализация содержательных возможностей рассматриваемой меры. Ретроспективный и негативный характер случаев, описываемых непосредственно в законе с точки зрения материального критерия приемлемости применения административного штрафа, придает ему значение итоговой реакции государства на нарушения административно-правовых предписаний. По количеству случаев, описываемых в статьях Особенной части КоАП РФ в качестве административных правонарушений, административный штраф считается самой распространенной мерой административной ответственности.

Административный штраф – основное административное наказание². Тем самым его реализация означает решение вопроса об административной ответственности правонарушителя по существу и не предполагает каких-либо других основных отрицательных последствий. Применение же наряду с таким наказанием любого другого административного наказания как дополнительного не затрагивает собственно реализацию административного штрафа, а лишь усиливает наказательное воздействие на личность правонарушителя.

Лишение специального права по своей правовой природе является уникальным (не имеющим аналогов в других отраслях права, охватываемых сферой юридической ответственности) административным наказанием, связанным с ограничением субъективных прав в области административно-разрешительной системы³. Уже при рассмотрении исторического развития данной меры административной ответственности проявляется та особенность, которую можно определить в процессе прохождения ею длительного пути от абстрактных форм регулирования (когда объектом правоограничительного воздействия рассматриваемого административного наказания яв-

¹ Канищев Д. Предупреждение, штраф, конфискация // ЭЖ-ЮРИСТ. 2013. № 13. С. 12.

² Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях за 2017 год // Архив Онгудайского районного суда Республики Алтай.

³ Давыдова Е.В. Действия работодателя в случае лишения или приостановления специального права работника // Отдел кадров коммерческой организации. 2013. № 8. С. 113.

лялись не столько специальные, сколько отдельные (различные права лиц)) до конкретных (когда ограничительная сфера государственно-властного воздействия данной меры постепенно сужалась и ориентировалась на случаи реализации лицами специального правового статуса). Как мере административного принуждения лишению специального права присущи все необходимые признаки. Оно проявляется непосредственно как негативная реакция государства на противоречащие охраняемым им интересам деяния.

Лишение специального права реализуется в условиях внеорганизационного соподчинения, тогда как вопросы назначения, как и применения, данного административного наказания решаются органами и должностными лицами, наделенными публично-властными полномочиями в отношении любых непосредственно не подчиненных им субъектов. Как само содержание данной меры административной ответственности, так и условия его применения регламентируются административным законодательством.

Принудительная природа этого административного наказания обусловлена односторонним характером вмешательства субъекта власти в волю нарушителя, фактор которой не является определяющим (необходимым или даже допустимым) критерием его реализации¹. Личный характер лишения специального права предопределяется общими с другими административными наказаниями требованиями (критериями). Во-первых, применение данной меры административной ответственности имеет целью принуждение конкретного лица; во-вторых, лица, совершившего деяние, подпадающее под признаки соответствующего административного правонарушения, и, в-третьих, в случае наличия вины такого правонарушителя в совершении конкретно-определенного противоправного деяния.

Личный характер лишения специального права предполагает также строгую целесообразность обусловленного им вмешательства в правовой статус личности, которое требует, в свою очередь, достаточной обоснованности его как в конкретных обстоятельствах (характер совершенного лицом административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность²), так и в отношении конкретного индивида (личность виновного, его имущественное положение³).

В то же время специфика административного наказания выражается в том, что оно рассчитано только на физических лиц. Между тем применение лишения специального права к физическому лицу имеет смысл и социально-правовое обоснование тогда, когда в основу избирательности этой

¹ Аскеров М. Проблемы назначения административного наказания в виде лишения специального права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 3. С. 143.

² Дело об административном правонарушении № 5-94/2017 // Архив Онгудайского районного суда.

³ Дело об административном правонарушении № 5-117/2017 // Архив Онгудайского районного суда.

меры положен такой единственно предопределяющий критерий, как статус субъекта административной ответственности, обусловленный противоправным характером реализации им своих специальных прав.

Таким образом, лишению специального права подвергается только лицо, признанное административно-юрисдикционным органом виновным в противоправной реализации (ранее предоставленного ему и не лишенного или не утраченного им по каким-либо иным причинам) специального права, подпадающей под признаки административного правонарушения.

Лишение специального права физического лица как вид административной санкции состоит в невозможности реализации ранее предоставленного ему специального права в течение определенного срока. Содержательно лишение специального права выражается в государственно-властном исключении юридической возможности целевого использования лицом имущественных объектов, эксплуатация которых способна причинить существенный вред общественно значимым интересам и в силу этого допустима только в разрешительном порядке. Однако данная характеристика была бы неполной, если бы она не содержала указания на принудительность такого вмешательства. Вместе с тем, как само ограничение, так и его суда. принудительность нуждаются в определении того, какая именно часть правового статуса нарушителя и в какой степени подвергается вмешательству, обусловленному характером такого административного наказания, как лишение специального права. Довольно распространено лишением права управления транспортными средствами¹. Среди всех средств административного воздействия, призванных обеспечить соблюдение административно-властных предписаний, наибольшие ограничения на лицо, совершившее административное правонарушение, налагает такое административное наказание, как административный арест, связанный с существенно-негативным вмешательством в свободу личности. Далеко идущий характер подобных ограничений означает, что они могут быть оправданы только в случае особой необходимости и в целях уважения общественно значимых ценностей². В ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ раскрывается понятие административного ареста, нормы дефинитивной по своей сути и отражающей существенные качественные и количественные характеристики административного ареста. Согласно данной статье административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции – до 30 суток, а также в том, что он назначается судьей.

¹ Дело об административном правонарушении № 5-218/2015 // Архив Онгудайского районного суда; Дело об административном правонарушении № 5-223/2017 // Архив Онгудайского районного суда.

² Сувернева А.И. Административный арест работника: методичка для кадровика // Отдел кадров коммерческой организации. 2013. № 2. С. 56.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 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. Срок административного задержания включается в срок административного ареста (ч. 3 ст. 3.9 КоАП)¹.

В соответствии с положениями ст. 3.11 КоАП РФ **дисквалификация** заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Дисквалификация устанавливается *на срок от шести месяцев до трех лет*. Так, гр. П. был дисквалифицирован на три года за нарушение в области медицинской деятельности².

Административное приостановление деятельности. Нормой ст. 3.12 КоАП РФ закреплено, что административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или

¹ Там же. С. 57.

² Дело об административном правонарушении № 5-418/2016 // Архив Онгудайского районного суда.

здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, в области продажи входных билетов на посещение спортивных мероприятий, в том числе и Чемпионата мира по футболу в 2018 году, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность¹.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Обязательные работы. Данный вид наказания был введен Федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ². Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим изучаемое правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей. Обязательные работы устанавливаются на срок *от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день*.

¹ Минашкин Г.Г. Административное приостановление деятельности: проблемы применения административного наказания // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 72.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: Федер. закон Рос. Федерации от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24, ст. 3082.

Законодателем установлен перечень субъектов, к которым данный вид административных наказаний не может быть применен, а именно: 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, войск национальной гвардии, таможенных органов¹.

Подводя итог, следует отметить, что предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Теперь остановимся на рассмотрении проблемных аспектов реализации отдельных видов административных наказаний в правоприменительной деятельности

За полтора десятка лет существования дисквалификации в российском праве и административном процессе создавался постепенно специальный механизм её применения, состоящий из процессуальных и материальных элементов.

Для нас важно определить содержание и цель административного наказания в виде дисквалификации. Данное наказание временно ограничивает права граждан осуществлять конкретный вид профессиональной деятельности либо замещать конкретные должности. У дисквалификации в этой части просматривается единая природа с уголовным наказанием «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью». Данные виды наказаний находятся в тесной связи с понятиями должности и деятельности.

Понятие должности межотраслевое и широко используется как в частном, так публичном праве. Но, несмотря на его широкое применение, в отечественном законодательстве отсутствует точное определение понятия должности ни в частноправовой, ни в публичной сфере.

В соответствии с КоАП дисквалификация заключена в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, должности муниципальной службы².

Мы полагаем, исходя из единства взаимосвязи муниципальной и государственной службы и публичной правовой природы можно утверждать

¹ Чаннов С.Е. Обязательные работы как новое административное наказание // Гражданин и право. 2016. № 10. С. 36.

² Гомонов С.А. Дисквалификация в административном праве // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 41.

о наличии в праве единой категории публичных служебных должностей. К последним следует отнести: должности государственной службы (воинские должности; должности федеральной государственной гражданской службы; должности иных видов служб, осуществляющих правоохранительные функции правоохранительной службы; должности государственной гражданской службы субъекта Федерации).

К воинским должностям и должностям силовых структур дисквалификация не относится.

Должности муниципальной службы (должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность).

Дисквалификация означает также лишение лица права занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет). Понятия «должность» применительно к юридическим лицам, не являющимся государственными органами, также нет в законодательстве. Так, в Трудовом кодексе РФ понятие «должность» не раскрывается, хотя ему придается весьма существенное значение. Согласно ст. 15, 57 ТК выполнение работником работы по должности в соответствии со штатным расписанием относится к видам трудовой функции, что, в свою очередь, представляет собой объект трудовых правоотношений¹.

С помощью должностей в частноправовой сфере, как и в публично-правовой, обеспечивается индивидуализация управленческих и служебных функций, а также ответственности должностных лиц и служащих юридического лица. С точки зрения частного права должность:

- 1) является структурной единицей юридического лица в целом либо органа управления юридическим лицом;
- 2) представляет собой комплекс прав, обязанностей и ответственности лица, занимающего эту должность;
- 3) образуется в едином порядке правовыми актами уполномоченных органов юридического лица и включается в штатное расписание организации;
- 4) составляет правовую категорию, регулируемую нормами корпоративного, административного, трудового и иных отраслей права.

Было бы целесообразно закрепить понятие и признаки должности в Трудовом кодексе РФ.

Понятие «деятельность» используется в ст. 3.11 КоАП применительно к двум ее видам:

¹ Там же. С. 42.

1) деятельность по управлению юридическим лицом, которая, в свою очередь, может либо являться предпринимательской, либо осуществляться на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ;

2) деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий.

Содержание первого вида деятельности может быть установлено в соответствии с положениями гражданского законодательства, в том числе законов об отдельных видах юридических лиц. Главное, что управление юридическим лицом имеет общий характер и не зависит от сферы деятельности самого юридического лица¹.

Сущность второго вида деятельности, напротив, является узкоспециализированной и раскрывается в ст. 2, 20, 32, 39 ФЗ от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Такой подход законодателя представляется не вполне верным, так как в дальнейшем при распространении дисквалификации на иные специальные виды деятельности потребуются внесение их в перечень ст. 3.11 КоАП, что будет означать утрату общего характера положений этой статьи. В связи с этим представляется целесообразным использовать в качестве образца формулу из ст. 47 Уголовного кодекса «лишение права... заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении... заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью». При этом более четкой формулировки потребуют положения Особенной части КоАП, где в каждой конкретной статье будет необходимо точно указывать специального субъекта данного вида правонарушений².

Цель и содержание изучаемого наказания тесно взаимосвязаны с кругом лиц, которые могут быть подвергнуты дисквалификации. Количество этих субъектов постоянно расширяется, действующая редакция ст. 3.11 КоАП уже третья с момента вступления его в силу в 2002 г. По нашему мнению, круг лиц, к которым может быть применена дисквалификация, можно разделить на три группы:

1 группа – это публичные служащие (государственные гражданские служащие (федеральные и субъектов Федерации), муниципальные служащие);

2 группа – это лица, осуществляющие управление юридическим лицом (к ним относятся: а) лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административные хозяйственные функции в органе юридического лица; б) члены совета директоров (наблюдательного совета); в) лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и лица, занимающиеся частной практикой, при осуществлении ими управления юридическим лицом);

¹ Соловьёва А.К., Стуканов А.П. Административное наказание в виде дисквалификации: проблемы применения // Законность. 2012. № 7. С. 33.

² Там же. С. 34.

3 группа – это специалисты в определенной профессиональной сфере деятельности (в настоящее время – в области физической культуры и спорта: а) тренеры, б) специалисты по спортивной медицине, в) иные специалисты в области физической культуры и спорта, занимающие должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством РФ).

Дисквалификация государственного или муниципального служащего является основанием для прекращения с ним соответственно государственно-служебных или муниципально-служебных отношений и увольнения с публичной службы. Так, в п. 5 ч. 2 ст. 39 ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применение к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации отнесено к основаниям прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 19 ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» применение к муниципальному служащему административного наказания в виде дисквалификации является основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя). Ясные нормы законов о публичной службе могут способствовать правильному исполнению дисквалификации.

Проблемы существуют и до сих пор не разрешены в части исполнения постановления о дисквалификации в отношении указанных лиц. Согласно ст. 32.11 КоАП оно производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом¹.

Если такая деятельность осуществляется на основе трудового договора, то это просто – ведь ТК рассматривает дисквалификацию как административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, а значит, выступающее основанием для его прекращения по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 8 ч. 1 ст. 83).

Если же в основе взаимоотношений юридического лица и его руководителя лежат гражданские правовые отношения, основанные на договоре, то реализовать ст. 32.11 КоАП практически невозможно, так как нет соответствующего исполнительного механизма.

Кроме того, по КоАП постановление о дисквалификации должно быть немедленно, после вступления его в законную силу, исполнено лицом, привлеченным к изучаемому виду ответственности. То есть исполнение постановления возлагается на правонарушителя, но при этом, однако, не установлены ни сроки, ни порядок его действий для реализации положений КоАП, а также нет ни слова о государственном контроле за исполнением постановления о дисквалификации. Особого порядка реализации

¹ Там же. С. 36.

требует дисквалификация при совпадении в одном лице учредителя и генерального директора юридического лица¹.

В механизме исполнения дисквалификации участвуют также и те лица, которые могут вступать в правоотношения с дисквалифицированным лицом в течение срока его дисквалификации. В абз. 2 ч. 2 ст. 32.11 КоАП говорится об обязанности лица, уполномоченного заключить договор (контракт), при заключении такого договора (контракта) запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц. Тем самым вводится дополнительная процедура в порядок заключения трудового договора с лицами, которые могут быть подвергнуты дисквалификации, что не предусмотрено гл. 11 ТК «Заключение трудового договора». Исключение составляет только трудовой договор с руководителем организации (ч. 2 ст. 275 ТК): трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или учредительными документами организации могут быть установлены процедуры, предшествующие заключению трудового договора с руководителем организации (проведение конкурса, избрание или назначение на должность и другое). Но положения ст. 32.11 КоАП не могут быть причислены к нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права, это административное законодательство.

Таким образом, нормы КоАП об изучаемых правонарушениях и нормы ТК должны быть приведены в соответствие друг с другом.

Обратить внимание необходимо и на установление в ст. 14.23 КоАП ответственности за нарушение постановления о дисквалификации. Первая часть статьи влечет применение административного штрафа к самому дисквалифицированному лицу за осуществление управления юридическим лицом в течение срока дисквалификации. Вторая – предусматривает ответственность юридического лица за заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом, а равно неприменение последствий прекращения его действия.

Особую группу субъектов составляют лица, занимающиеся частной практикой, например арбитражные управляющие или руководители временной администрации кредитной или иной финансовой организации (ч. 3 ст. 14.13 КоАП). Полномочие налагать на этих лиц дисквалификацию отнесено к компетенции арбитражных судов.

Перечень составов административных правонарушений, за которые предусмотрено наказание в виде дисквалификации, постоянно увеличивается. Первоначально дисквалификация была предусмотрена в качестве санкции по 9 составам изучаемых правонарушений, в 2008 г. их количество увеличилось до 21, в 2012 г. – до 65 составов, в 2017 г. таких составов – уже более 11090.

¹ Там же. С. 37.

Однако увеличение количества этих составов не влечет расширения практики применения дисквалификации. Причиной этого является ее низкая эффективность. В санкциях статей КоАП дисквалификация, хотя она и отнесена к основным видам административных наказаний, чаще всего используется как альтернатива административному штрафу, механизм взыскания которого хорошо отработан.

Только по 10 составам изучаемых правонарушений дисквалификация является безальтернативным наказанием (ч. 2 ст. 5.27; ч. 3 ст. 5.57; чч. 1, 2 ст. 6.18; ч. 2 ст. 14.31.2; ч. 3 ст. 19.7.1; ч. 2 ст. 19.8.1; ч. 6 ст. 19.30; ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ). Нормы указанных статей предусматривают, что наказание в виде дисквалификации может применяться в качестве крайней и единственно возможной меры для достижения цели принудительного прекращения противоправной деятельности должностного лица¹.

Важнейшей характеристикой объективной стороны большинства указанных составов правонарушений является их совершение должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. По сути, речь идет о неоднократном правонарушении.

Снижение эффективности применения дисквалификации может быть объяснено двумя причинами: размером административного штрафа, являющегося альтернативой данного вида наказания в санкциях большинства статей КоАП РФ, и диапазоном срока дисквалификации.

Также большое значение имеет срок дисквалификации. Нормы статей, предусматривающих дисквалификацию, в большинстве случаев устанавливают верхний и нижний предел данного срока, оставляя на усмотрение субъекта юрисдикции определение его индивидуальной продолжительности. В некоторых статьях данное усмотрение максимально выражено, так как срок дисквалификации и вовсе совпадает с положениями ч. 2 ст. 3.11: «до трех лет» (ст. 14.32, 14.35, 19.5 и др.). Исключение составляет только ч. 2 ст. 6.18, которая предусматривает безальтернативную дисквалификацию сроком на три года.

С 2014 года, буквально накануне XXII Олимпийский зимних игр и Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, в России стал применяться новый вид административного наказания – ***административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения***, установленный Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ.

Кроме того появилось два новых вида административных правонарушений: ст. 20.31 КоАП РФ «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» и ст. 20.32 КоАП РФ

¹ Гомонов С.А. Указ. соч. С. 41.

«Нарушение правил по обеспечению безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»¹.

Правоприменительная практика по применению административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований практически отсутствует (данный административный запрет в 2017 г. в РФ наложен на 268 человек).

Какова она будет и каковы требующие своего устранения «изъяны» действующего законодательства об административной ответственности, будут выявлены этой правоприменительной практикой – пока неизвестно, как говорится, «жизнь покажет». Однако уже сейчас можно с большой долей уверенности предположить, что законодатель не совсем удачно детерминировал само анализируемое административное наказание. По мнению автора, его следовало бы обозначить как «административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований», а указания на места проведения таких соревнований и на запрет на посещение мест их проведения именно в дни проведения таких соревнований «скрыв» уже в самой формулировке диспозиции ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ, сформулировав ее примерно следующим образом: «Административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований заключается во временном запрете гражданину на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». Такая формулировка, по мнению автора, способствовала бы достижению так называемого принципа «чистоты правовых категорий» и отвечала бы таким критериям юридической техники, как корректность оформления текстов нормативно-правовых актов и эффективность их смысловой конструкции.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ² была введена новая статья 32.14 КоАП РФ «Исполнение постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения». В части второй данной статьи определено, что органы внутренних дел ведут учет лиц, которым назначен вид административного наказания, в целях обеспечения исполнения постанов-

¹ Герасимов В.Е. Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по реализации административного запрета посещения мест официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2014. № 1 (26). С. 29–30.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (часть I), ст. 4025.

ления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В целях реализации вышеуказанных положений МВД России принят приказ от 14 января 2014 г. № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения», который предусматривает, что ведение списка лиц в территориальных органах МВД России на районном уровне осуществляется путем заполнения в установленном порядке карточек учета лиц, в отношении которых принято решение о назначении данного наказания. Обеспечивается еженедельное направление данного списка лиц в Министерство спорта Российской Федерации и в территориальные органы МВД России.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»¹ четко установлены и оговорены правила, за нарушение которых лицо будет подвергнуто административному наказанию. В пункте 4 указанного постановления перечислены обязанности зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Сотрудникам полиции необходимо знать содержание правил, чтобы правильно квалифицировать действия правонарушителей.

Таким образом, учитывая юридические и имущественные последствия дисквалификации было бы возможно:

1) увеличить количество составов правонарушений, санкции за совершение которых предусматривали бы дисквалификацию как единственный вид наказания (либо с однозначным указанием срока дисквалификации, либо с установлением его нижнего и верхнего пределов);

2) уменьшить разрыв между нижним и верхним пределами сроков дисквалификации по тем составам, где он совпадает с ч. 2 ст. 3.11 КоАП.

¹ Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51, ст. 6866.

ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

§ 3.1. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемое сотрудниками органов внутренних дел (полицией)

Первой стадией производства по делу об административном правонарушении считается возбуждение дела об административном правонарушении. Она является связующим звеном между принятием решения о возбуждении дела и осуществлением действий, заключающихся в формировании доказательной основы, подтверждения, либо оспаривание самого факта совершения административного правонарушения.

Решающим фактом в разрешении дела по существу является наличие события административного правонарушения, установление обстоятельств данного события, решение о подведомственности рассмотрение дела и подготовка материалов.

В 2017 году сотрудниками органов внутренних дел (полицией) было пресечено почти 12,2 млн административных правонарушений. Составлено 12,1 млн протоколов об административных правонарушениях, в том числе в отношении должностных лиц – 85,3 тыс., юридических лиц – 38,6 тыс., иностранных граждан – 563,6 тыс. Возбуждено около 7 % (838,6 тыс.) от общего количества дел об административных правонарушениях на основании поступивших заявлений от физических и юридических лиц, а также сообщений из СМИ. Еще 33,7 тыс. дел было возбуждено на основании информации поступившей из иных источников (общественные объединения, органы местного самоуправления) содержащие признаки состава административного правонарушения¹.

Структурно стадия возбуждения включает в себя пять этапов:

- прием и регистрация информации о правонарушении;
- предварительная проверка информации;
- принятие решения о возбуждении дела или об отказе в его возбуждении, процессуальное оформление принятого решения в виде определения о возбуждении дела и направления его на административное расследование или постановления о возбуждении дела (прокурор);
- прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи его на рассмотрение (факультативный этап) на ос-

¹ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/отчет-о-ходе-реализации-программы-2017>.

новании обстоятельств, исключающих производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ);

- направление дела по подведомственности.

Эта стадия создает условия для объективного, своевременного, полного рассмотрения дела и применения к правонарушителю мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, предусмотренных КоАП РФ (доставление, задержание, изъятие вещей и документов, личный досмотр и досмотр вещей, принадлежащих физическому лицу).

В этой связи важная роль отводится правильному пониманию и применению норм, регулирующих отношения, возникающие на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Необходимо отметить, что возбуждение дела является юридическим фактом, влекущим определенные правовые последствия для участников производства по делу. При этом необходимо отметить, что законодателем определена объем полномочий полиции в процедуре возбуждения производства по делу об административном правонарушении в частности по тем составам правонарушений, которые отражены в ст. 23.3 и ст. 28 ч. 1 и ч. 2 КоАП РФ. Сотрудники полиции с момента возбуждения дела наделяются достаточно емким массивом полномочий в соответствии с законодательством.

Немаловажное значение на стадии возбуждения дела имеет правильное, законодательно установленное определение повода к возбуждению дела об административном правонарушении. *Поводами возбуждения дела, согласно ст. 28.1 КоАП РФ, являются:*

1. Непосредственное обнаружение сотрудником органов внутренних дел, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Данный повод влечет за собой деятельность по пресечению правонарушения, фиксации доказательств его совершения, т.к. эта деятельность находит свое отражение в процессуальных документах (в протоколе об административном правонарушении, в протоколе о применении мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, в рапорте, в актах ревизии).

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

3. Сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. За исключением административных правонарушений, касающихся:

- нарушения законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное адми-

нистративное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ «Нарушение законодательства о труде и об охране труда»);

- фиктивного или преднамеренного банкротства (ст. 14.12 КоАП РФ «Фиктивное или преднамеренное банкротство»);

- неправомерного действия при банкротстве (ст. 14.13 КоАП РФ «Неправомерные действия при банкротстве»).

Что касается анонимной информации, то на практике ее не относят к поводам возбуждения дела¹. Сотрудник полиции фактически по своему усмотрению решает судьбу анонимных заявлений. Если же проверка анонимного заявления проведена и в ходе нее подтвердился факт правонарушения, то поводом к возбуждению дела в этом случае будет не анонимное заявление, а непосредственное обнаружение сотрудником органов внутренних дел признаков правонарушения.

Кроме указанных поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях также можно отнести сообщения и заявления собственника имущества унитарного предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дел о банкротстве – собрания (совета) кредиторов.

Необходимо отметить и то, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено сотрудником полиции, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, только при наличии хотя бы одного из указанных поводов, обозначенных выше, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. В случае если сотрудником органов внутренних дел отказано в возбуждении дела, он обязан вынести мотивированное «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

При обнаружении правонарушения, по которому сотрудник органов внутренних дел не правомочен возбуждать дело об административном правонарушении, он составляет рапорт и направляет его в орган, уполномоченный возбудить дело об административном правонарушении.

Перечень оснований возбуждения дела об административном правонарушении изложен в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, в соответствии с которой дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1. Составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ.

Составление отдельного протокола о применении конкретной меры обеспечения производства по делу является обязательным при осуществ-

¹ Пивченко Ю.В. Возбуждение дела об административном правонарушении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 12.

лении административного задержания (ст. 27.3 КоАП РФ); осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); отстранения от управления транспортным средством и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ); ареста товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ).

При применении меры административного пресечения в виде задержания транспортного средства, запрещения его эксплуатации составляется отдельный протокол либо вносится соответствующая запись в протокол об административном правонарушении

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении не могут применяться только на основе подозрений сотрудников органов внутренних дел в совершении лицами неправомерных, виновных деяний

2. Составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела.

Обязательным условием составления протокола об административном правонарушении является точное установление субъекта, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Нередки случаи, когда правонарушитель в целях уклонения от ответственности выдает себя за другого известного ему гражданина, протокол должен составляться на основании паспорта или других документов, удостоверяющих его личность. Если такая возможность отсутствует, соответствующее лицо может быть доставлено в орган внутренних дел, помещение органа местного самоуправления сельского поселения для установления личности и составления протокола об административном правонарушении.

В том случае, если правонарушение совершено группой лиц, протоколы составляются на каждого нарушителя в отдельности.

В случае повторного совершения административного правонарушения протокол может быть составлен в день составления предыдущего протокола за совершение аналогичного правонарушения. Например, если водитель превышает установленную скорость движения, он привлекается к административной ответственности по ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения». Если же после составления протокола он продолжает движение с той же скоростью, может быть составлен еще один протокол по этой же статье. Исключение составляют случаи, когда действующее законодательство устанавливает сроки осуществления лицами своих обязанностей, за неисполнение которых предусмотрена административная ответственность. В этом случае повторное составление протокола об административном правонарушении возможно лишь после истечения указанного срока с момента составления первого протокола. Напри-

мер, согласно ст. 6 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением установленной формы. Соответственно, повторный протокол за правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ, может быть составлен по истечении указанного срока после первоначального обнаружения административного правонарушения, если лицо не выполнило в течение указанного срока предусмотренной законом обязанности.

Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, находится в состоянии опьянения, исключающим возможность его участия в производстве, протокол об административном правонарушении составляется после его вытрезвления.

Перечень сотрудников органов внутренних дел (полиции), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, закреплен ст. 28.3 КоАП РФ, а также Приказом МВД России № 685 «О должностных лицах системы МВД России уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»¹.

Протокол об административном правонарушении является процессуальным документом и в соответствии с положением ст. 28.2 КоАП РФ должен содержать:

- дату, место его составления;
- должность;
- фамилию и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- фамилии, имена, отчества, адреса, места жительства свидетелей и потерпевших (если таковые имеются);
- место, время совершения и событие административного правонарушения;
- статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за административное правонарушение;
- объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

- иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные нормами главы 25 КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются в письменном виде.

Протокол об административном правонарушении подписывается сотрудником органов внутренних дел, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении.

Наличие в данном случае понятых КоАП РФ не предусматривает, но, на наш взгляд, для обеспечения прав и свобод граждан присутствие понятых обязательно, т.к. на практике подобный вопрос возникает в связи с возможностью отказа лица, привлекаемого к административной ответственности, от подписи.

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

Протокол об административном правонарушении согласно ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ составляется немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

При необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела либо выяснении данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, в соответствии с ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ ПРОТОКОЛ об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования в соответствии с ч. 3 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования не позднее одного месяца, если было продление срока административного расследования – не позднее двух месяцев, а при нарушении таможенных правил – не позднее шести месяцев.

Протокол об административном правонарушении в течение суток, с момента его составления, должен быть направлен сотруднику органов внутренних дел, уполномоченному рассматривать данное дело об административном правонарушении. Немедленная передача судье протокола об административном правонарушении осуществляется в случае совершения лицом противоправного, виновного деяния, за которое КоАП РФ преду-

смачивает меру наказания в виде административного ареста или административного выдворения за пределы территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.

В случае, если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в случаях неправильного его составления либо неполноты представленных материалов дела об административном правонарушении¹, недостатки устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от сотрудника органов внутренних дел, рассматривающего дело. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются сотруднику органов внутренних дел в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (ст. 28.8 КоАП РФ).

3. Вынесения определения о возбуждении дела при необходимости проведения административного расследования.

Административное расследование в широком смысле представляет собой особую форму возбуждения дела об административном правонарушении², особый порядок предварительного изучения данных, указывающих на событие административного правонарушения³, процедуру для установления обстоятельств происшествия⁴, дополнительную проверку по факту выявленного административного правонарушения⁵.

В узком смысле административное расследование представляет собой особую форму производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, состоящую из процессуальных и непроцессуальных действий сотрудников органов внутренних дел, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, направленных на установление всех значимых обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию деяния и процессуальное оформление.

Административное расследование проводится после выявления органами внутренних дел (полицией) административных правонарушений:

¹ Под материалами дела понимаются вещественные доказательства, приобщаемые к делу, протоколы о применении к лицу мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (в случае их применения), заключение эксперта, иные документы, имеющие значение для производства по делу.

² Салищева Н.Г. Процессуальные новеллы нового Кодекса // Закон. 2002. № 7. С. 115–116.

³ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2-е изд. перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. М., 2016. С. 852.

⁴ Гуничев А. Административная ответственность водителей // Рос. юстиция. 2003. № 1. С. 67; Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М., 2004. С. 330.

⁵ Малахова М.В. Стадии производства по делам об административных правонарушениях // Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 330.

- за нарушение законодательства о рекламе (ст. 14.3 КоАП РФ);
- в области антимонопольного законодательства (ст. 14.16, ч. 2 ст. 19.5 КоАП РФ);
- в области налогов и сборов (ст. 15.1–15.2, 15.12–15.24 КоАП РФ),
- в области законодательства о защите прав потребителей (ст. 14.4, 14.5, 14.7, 14.15 КоАП РФ);
- в области охраны окружающей природной среды (ст. 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, чч. 1, 3–5 ст. 8.13, ч. 2 ст. 8.17, 8.21 КоАП РФ);
- в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.16–14.19, 15.13 КоАП РФ);
- в области дорожного движения (ст. 12.1–12.36 КоАП РФ);
- на транспорте (ст. 11.1, 11.9, 11.15, 11.17, 11.21–11.23, 11.25–11.29 КоАП РФ);
- в области пожарной безопасности (ст. 8.32, 20.4 КоАП РФ);
- в области выборов и референдума (ст. 5.10–5.12, 5.14–5.16, 5.35–5.43, 5.47, 5.49 КоАП РФ) и др.

Административное расследование в указанных случаях может производиться путем осуществления предусмотренных гл. 26 КоАП РФ следующих процессуальных действий

- экспертизы (ст. 26.4 КоАП РФ);
- взятия проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ);
- сбора и фиксации вещественных доказательств (ст. 26.6 КоАП РФ);
- истребования сведений и оценки доказательств (ст. 26.10, 26.11 КоАП РФ);

при выяснении обстоятельств по делу об административном правонарушении (ст. 26.1 КоАП РФ).

Процессуальным основанием проведения административного расследования является определение о возбуждении дела об административном правонарушении и продлении административного расследования или постановление, выносимое прокурором. Конечной целью административного расследования является составление протокола об административном правонарушении

Расследование по делу об административном правонарушении проводится по месту его совершения или выявления. Срок проведения сотрудником органа внутренних дел административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях этот срок по письменному ходатайству сотрудника органа внутренних дел, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца.

В рамках этих сроков сотрудник органов внутренних дел (полиции), проводящий административное расследование, должен произвести все необходимые процессуальные действия, направленные на установление всех значимых обстоятельств административного правонарушения, исследовать данные обстоятельства, зафиксировать и произвести их юридическую квалификацию.

По окончании административного расследования в соответствии с ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении».

*4. Оформления предупреждения или назначения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если протокол об административном правонарушении **не составляется**.*

Законодательство об административных правонарушениях определяет случаи назначения административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа на месте совершения административного правонарушения без составления протокола об административном правонарушении. В случае, когда протокол об административном правонарушении не составляется, сотрудник органа внутренних дел (полиции) на месте совершения административного правонарушения выносит постановление по делу об административном правонарушении.

Если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание, то в этом случае сотрудником органов внутренних дел (полиции) составляется протокол об административном правонарушении и производство осуществляется в общем порядке.

Заканчивается стадия возбуждения дела об административном правонарушении направлением материалов дела по подведомственности, если сотрудник органов внутренних дел (полиции) не уполномочен разрешить данное дело о совершении административного правонарушения по существу.

Таким образом, исходя из выше сказанного, можно сделать вывод о том, что стадия возбуждения дела об административном правонарушении, в рамках исследуемого производства по содержанию, представляется собой специфический правовой фильтр, дающий основание для установления состава административного правонарушения.

§ 3.2. Особенности рассмотрения дела об административном правонарушении и принятие по нему решения сотрудниками органов внутренних дел (полицией)

Важнейшей составляющей производства по делу об административном правонарушении является стадия рассмотрения дела об административном правонарушении. На данной стадии осуществляется реализация материальных и процессуальных норм КоАП РФ.

Вторая стадия производства по делу об административном правонарушении получила свое правовое закрепление в главе 29 КоАП РФ, определяющей порядок подготовки и рассмотрения дела.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении состоит из следующих этапов:

1. Подготовка к рассмотрению дела.
2. Непосредственное рассмотрение дела и принятие по нему решения.
3. Доведение принятого решения до сведения участников производства.

При получении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение на этапе подготовки к рассмотрению в соответствии с положением ст. 29.1 КоАП РФ сотрудник органов внутренних дел, уполномоченный рассматривать материалы дела, выясняет следующие обстоятельства:

1. Относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются от имени органов внутренних дел в пределах их компетенции, указанной в ст. 23.3 КоАП РФ:

1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители;

2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители;

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции;

4) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил;

5) начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель;

- 6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание;
- 7) государственные инспектора безопасности дорожного движения;
- 8) государственные инспектора дорожного надзора;
- 9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

Если рассмотрение дела об административном правонарушении не относится к компетенции сотрудников органов внутренних дел, то в соответствии со ст. 29.4 КоАП РФ данными сотрудниками выносятся «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» о передаче материалов дела на рассмотрение по подведомственности. Несоответствие подведомственности может быть выявлено не только на этапе подготовки к рассмотрению, но и в процессе самого рассмотрения дела. В этом случае по результатам рассмотрения дела выносятся «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» о передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии с положением п. 2 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ.

2. Имеются ли обстоятельства, исключаящие возможность рассмотрения данного дела.

Сотрудник органа внутренних дел, на рассмотрение которому передано дело об административном правонарушении, не может рассматривать данное дело в случае, если он:

а) является родственником (положение ст. 1142 Гражданского кодекса РФ определяет, что близкими родственниками являются – супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки):

- лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- потерпевшего (под потерпевшим понимается физическое лицо, которому в результате административного правонарушения причинен имущественный или физический (телесный) ущерб, моральный вред);
- законного представителя физического или юридического лица;
- защитника или представителя.

б) лично, прямо или косвенно заинтересован в разрешении дела. Обеспечение непредвзятого отношения к участникам производства по делу и его результатам является залогом легитимности осуществляемых сотрудником органов внутренних дел действий и решений.

Перечень иных обстоятельств, дающих основание полагать, что сотрудник органов внутренних дел лично, прямо или косвенно, заинтересован в исходе данного дела, не ограничен и предполагает возникновение самых разнообразных ситуаций, которые заранее предусмотреть, а тем более перечислить в законе невозможно. К предполагаемым ситуациям, в частности, можно отнести: дружеские, приятельские или, наоборот, неприязненные, враждебные отношения с участниками производства по делу.

Предполагается также возможность проявления корыстного интереса, наличие долговых (товарных, финансовых) обязательств и т.д.

3. Правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела.

Наличие различно рода документов в деле об административном правонарушении обусловлено осуществлением процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ. К таким документам, в частности, можно отнести: протокол о применении к лицу мер обеспечения производства по делу; заключение эксперта; сведения, необходимые для разрешения дела, истребованные сотрудниками органов внутренних дел в соответствии со ст. 26.10 КоАП РФ.

Сотрудник органов внутренних дел при подготовке к рассмотрению дела должен выяснить, правильно ли составлены поступившие административно-процессуальные документы для рассмотрения дела. Особое внимание уделяется протоколу об административном правонарушении, протоколу о применении к лицу мер обеспечения производства по делу. Любое нарушение, допущенное при составлении административно-процессуальных документов (компетентность, полнота), ведет к их недействительности, что в свою очередь влечет наступление нежелательных и непоправимых последствий, в частности невозможность привлечения виновных лиц к административной ответственности, отмену принятого постановления по делу.

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

Наличие или отсутствие обстоятельств, исключающих производство по делу указанных в ст. 24.5 КоАП РФ, выявленных при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении либо при его рассмотрении. При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, сотрудником органа внутренних дел, в производстве которого оно находится, выносится «ПОСТАНОВЛЕНИЕ» о прекращении производства по делу согласно ст. 28.9, 29.9 КоАП РФ, с соблюдением требований, предусмотренных ст. 29.10 КоАП РФ.

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу.

Сотрудник полиции на этапе подготовки к рассмотрению дела устанавливает, достаточно ли материала, поступившего на рассмотрение дела об административном правонарушении, для того, чтобы принять справедливое и обоснованное решение.

6. Имеются ли ходатайства и отводы.

Под ходатайством понимается официальное обращение лица к субъектам административной юрисдикции (суду, органу исполнительной власти, должностному лицу, рассматривающему дело об административном

правонарушении) с предложением произвести определенные процессуальные действия¹. Исчерпывающий перечень лиц, которые вправе заявлять ходатайства, определен ст. 25.1–25.11 КоАП РФ.

Ходатайство подается в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ ходатайство должно быть отклонено или удовлетворено при рассмотрении дела об административном правонарушении. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится в виде определения.

В соответствии со ст. 29.4 КоАП РФ на этапе подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в случае необходимости выносится «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» и разрешаются следующие вопросы:

1. О назначении времени и места рассмотрения.

Положение ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ определяет, что дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Однако по ходатайству лица (подразумевается физическое лицо), в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту его жительства. Ходатайство указанным лицом должно быть подано в письменной форме и в соответствии с ч. 2 ст. 24.4 КоАП РФ подлежит немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится уполномоченным сотрудником ОВД, в производстве которых находится дело об административном правонарушении в виде ОПРЕДЕЛЕНИЯ.

Дело об административном правонарушении, по которому проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование. Дела об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних, квалифицируемые по ст.: 5.35 КоАП РФ «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних», 6.10 КоАП РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ», 20.22 КоАП РФ «Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах», рассматривается по месту их жительства.

Дело об административном правонарушении, предусмотренном главой 12 КоАП РФ, или административном правонарушении в области благоустройства территории, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации, совершенном с использованием транспортного средства, за-

¹ Дубинин О.А. О юридической помощи лицам, привлекаемым к административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 49–50.

фиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств 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- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

2. О вызове лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического и юридического лица, защитника и представителя, свидетеля, понятого, специалиста, эксперта, переводчика, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы.

Часть 2 ст. 25.1 КоАП РФ определяет, что дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица, о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

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

Должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В соответствии с п. 3 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹ сотрудникам полиции представляется право вызывать в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям, в том числе по поручениям следователя и дознавателя, необходимые объяснения, справки, документы (их копии); подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без ува-

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

жительных причин от явки по вызову; п. 4 указанной статьи дает право применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях. Использование полицией предоставленных ей прав, возможно, только в целях исполнения обязанностей, возложенных законом на полицию, в данном случае при рассмотрении дела.

По положению ст. 26.10 КоАП РФ, к сведениям, необходимым для разрешения дела об административном правонарушении, относятся сведения, изложенные в документах. Указанные сведения могут быть добровольно представлены участниками производства по делу об административном правонарушении должностному лицу, в производстве которого находится дело, и приобщены к делу в качестве доказательств либо, при наличии признаков, указанных в ст. 26.6 КоАП РФ, – в качестве вещественных доказательств или истребованы должностным лицом.

В случае если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, должностное лицо, в производстве которого находится дело, выносит определение о назначении экспертизы (ст. 26.4 КоАП РФ).

Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы.

Приказом МВД России от 29 июня 2005 г. № 511 утверждена Инструкция по организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации¹. Инструкция определяет условия и порядок производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»², иных законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации.

3. Об отложении рассмотрения дела.

Определение об отложении рассмотрения дела выносится в случае:

а) поступления заявления о самоотводе или отводе должностного лица, рассматривающего дело, если его отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

¹ Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

б) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

4. О возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол. Определение выносится в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела, либо неполноты представленных материалов, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела.

5. О передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции сотрудников органов внутренних дел, к которым материалы поступили на рассмотрение.

В случае, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины законного представителя физического или юридического лица, законного представителя несовершеннолетнего лица и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, сотрудник органа внутренних дел, рассматривающий дело, выносит «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» о приводе¹ указанных лиц на основании ст. 27.15 КоАП РФ.

Продолжительность проведения процессуальных действий в рамках подготовительного этапа законом не регламентирована, однако на основании КоАП РФ данные действия реализуются в пределах сроков рассмотрения дела об административном правонарушении.

Непосредственное рассмотрение дела об административном правонарушении наступает после принятия ОПРЕДЕЛЕНИЯ о назначении времени и места рассмотрения дела.

В положениях ст. 29.6 КоАП РФ определены ***сроки рассмотрения дела***:

общий – пятнадцатидневный срок со дня получения должностным лицом, правомочным рассматривать дело об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении и других материалов дела;

продленный – если от участников производства поступили ходатайства либо имеется необходимость в дополнительном выяснении обстоятельств дела, срок рассмотрения дела может быть продлен должностным

¹ Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц. О продлении срока выносится мотивированное ОПРЕДЕЛЕНИЕ.

При этом необходимо учитывать, что срок рассмотрения дела исчисляется с момента поступления протокола об административном правонарушении и других материалов дела до момента объявления ПОСТАНОВЛЕНИЯ по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении рассматривается с соблюдением порядка, установленного ст. 29.7 КоАП РФ, который включает в себя не только последовательность реализуемых процессуальных действий, но и требования к оформлению соответствующих процессуальных документов.

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

1. Объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности.

Участие других лиц в рассмотрении дела может зависеть от осуществляемых по делу об административном правонарушении процессуальных действий, всесторонней и объективной оценки представленных доказательств, которые предусмотрены КоАП РФ.

2. Устанавливается факт явки физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела.

В отсутствие потерпевшего дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если:

1. Имеются сведения о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела.

2. От потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

3. Такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

4. Выявлено административное правонарушение, предусмотренное главой 12 КоАП РФ, или административное правонарушение в области благоустройства территории, предусмотренное законом субъекта Российской Федерации, совершенное с использованием транспортного средства, зафиксированные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

В случаях отсутствия физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, в том числе и отсутствия, обусловленного неявкой без уважительной причины, дело об ад-

министративном правонарушении может быть рассмотрено в отсутствие указанных лиц в тех случаях, если их отсутствие не препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела. В иных случаях сотрудник органов внутренних дел, рассматривающий дело, в соответствии с ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ выносит «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» о приводе указанных лиц.

3. Проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя.

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, осуществляют их законные представители.

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители.

Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом. Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц (ст. 25.3 КоАП РФ).

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо.

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

4. Выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу, и принимается решение о рассмотрении дела об административном правонарушении в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела.

Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

5. Разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности согласно ст. 25.1–25.11 КоАП РФ.

6. Рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

7. Выносится определение об отложении рассмотрения дела.

8. Выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела в соответствии с ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ.

9. Выносится ОПРЕДЕЛЕНИЕ о передаче дела на рассмотрение по подведомственности согласно положению ст. 29.5 КоАП РФ.

Продолжая рассмотрение дела об административном правонарушении, оглашается ПРОТОКОЛ об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются ОБЪЯСНЕНИЯ физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, ПОКАЗАНИЯ других лиц, участвующих в производстве по делу, ПОЯСНЕНИЯ специалиста и ЗАКЛЮЧЕНИЕ эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, согласно ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ, сотрудником полиции может быть вынесено одно из «ПОСТАНОВЛЕНИЙ»:

1. О назначении административного наказания.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений в соответствии с ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. В ч. 2 указанной статьи КоАП РФ предусмотрено, что лицо, совершившее одно деяние, содержащее составы нескольких административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями или частями статей КоАП РФ, и дела рассматриваются одним должностным лицом, наказание назначается в пределах только одной санкции, предусматривающей более строгое административное наказание. В последнем случае (ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ) наказание назначается: в пределах санкции, не предусматривающей назначение наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение наказания в виде предупреждения; в пределах санкции, при применении которой может быть назначен наибольший административный штраф в денежном выражении, если указанными санкциями предусматривается назначение наказания в виде административного штрафа.

Одной из особенностей административной юрисдикции органов внутренних дел является то, что предупреждение и административный штраф оформляется «ПОСТАНОВЛЕНИЕМ». Этот процессуальный документ выносится сотрудниками органов внутренних дел без составления протокола об административном правонарушении на месте совершения противоправного деяния.

2. О прекращении производства по делу об административном правонарушении.

«ПОСТАНОВЛЕНИЕ» о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится: во-первых, при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ); во-вторых, при объявлении устного замечания (ст. 2.9 КоАП РФ) (в силу малозначительности); в третьих, если осуществляется прекращение производства по делу и передача материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания, когда в деянии лица содержатся признаки преступления; в четвертых, в случае освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 6.8 «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества», 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача», 14.32 «Заклучение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности» КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к указанным статьям; в-пятых, замена административной ответственности дисциплинарной (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ о прекращении производства по делу об административном правонарушении может быть вынесено до передачи дела на рассмотрение (на стадии возбуждения дела об административном правонарушении) либо по результатам рассмотрения данного дела.

В постановлении по делу об административном правонарушении согласно положению ст. 29.10 КоАП РФ должны быть указаны: должность, фамилия, имя, отчество должностного лица органа внутренних дел, вынесшего постановление, их адрес; дата и место рассмотрения дела; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело; обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения либо основания прекращения производства по делу; мотивированное решение по делу; срок и порядок обжалования постановления; информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа.

Эти сведения отражаются как в ПОСТАНОВЛЕНИИ о назначении административного наказания, так и в ПОСТАНОВЛЕНИИ о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ по делу об административном правонарушении подписывается сотрудником органа внутренних дел, вынесшим постановление (ч. 5 ст. 29.10 КоАП РФ).

Рассмотрение дела об административном правонарушении завершается доведением принятого решения до сведения участников производства, к которым относятся: физические лица, законные представители физических или юридических лиц (в отношении которых оно вынесено), а также потерпевший (по его просьбе).

Необходимо иметь в виду, что принятое ПОСТАНОВЛЕНИЕ объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Объявление постановления является самостоятельным процессуальным действием. После объявления постановления по делу об административном правонарушении согласно ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ, копия вручается под расписку вышеуказанным участникам производства по делу либо высылается почтой в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

По делу об административном правонарушении, касающемся:

- нарушение правил производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием (ст. 20.8 КоАП РФ),
- пересылки оружия, нарушения правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему (ст. 20.12 КоАП РФ), в отношении лица, которому огнестрельное оружие и боеприпасы (патроны) вверены в связи с выполнением служебных обязанностей или переданы во временное пользование организацией, копия «ПОСТАНОВЛЕНИЯ» о назначении административного наказания направляется в соответствующую организацию (ч. 3 ст. 29.11 КоАП РФ).

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено одно из «ОПРЕДЕЛЕНИЙ»:

1. 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;

2. О передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревшего его должностного лица (ст. 23.3. КоАП РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 29.12 КоАП РФ в ОПРЕДЕЛЕНИИ по делу об административном правонарушении указывается: должность, фамилия, инициалы должностного лица, вынесшего определение; дата и место рассмотрения заявления, ходатайства, материалов дела; сведения о лице, которое подало заявление, ходатайство либо в отношении которого рассмотрены материалы дела; содержание заявления, ходатайства; обстоятельства, установленные при рассмотрении заявления, ходатайства, материалов де-

ла; решение, принятое по результатам рассмотрения заявления, ходатайства, материалов дела.

Сотрудник полиции, рассматривающий дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, после рассмотрения дела согласно ст. 29.13 КоАП РФ, п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹ вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам «ПРЕДСТАВЛЕНИЕ» о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Указанное представление может быть внесено после вынесения постановления о назначении административного наказания, а также при вынесении постановления о прекращении производства по делу в случаях:

- 1) объявления устного замечания (ст. 2.9 КоАП РФ);
- 2) прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления (ч. 1 ст. 29.9 КоАП).

Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, квалифицируется в качестве административного правонарушения по ст. 19.6 КоАП РФ.

Вынесение такого представления является обязанностью должностных лиц, рассмотревших дело об административном правонарушении, а исполнители обязаны в течение одного месяца рассмотреть представление и сообщить о принятых мерах должностному лицу, внесшему представление. В данном случае реализуется одна из основных задач производства – профилактика повторных правонарушений.

§ 3.3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции

Пересмотр постановлений – это самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях, имеющая факультативный (необязательный) характер.

«ПОСТАНОВЛЕНИЯ» и «РЕШЕНИЯ» могут быть пересмотрены путем подачи жалобы заинтересованными в исходе дела лицами. Порядок обжалования и опротестования постановления по делу об административном правонарушении определен гл. 30 КоАП РФ, которая предусматривает один из способов восстановления прав граждан, незаконно привлеченных к административной ответственности.

Предметом жалобы являются: постановление по делу об административном правонарушении, определение об отказе в возбуждении дела об ад-

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

министративном правонарушении (ст. 30.1 КоАП РФ), а также решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

Субъекты, обладающие правом подачи жалобы, указаны ст. 25.1–25.5 КоАП РФ, к которым законодатель отнес:

- лицо, в отношении которого ведется производство по делу;
- потерпевших;
- законных представителей физических и юридических лиц;
- защитников и представителей.

Этими лицами может быть обжаловано постановление, вынесенное сотрудником органа внутренних дел в вышестоящий орган внутренних дел, вышестоящему должностному лицу органа внутренних дел или в районный суд по месту рассмотрения дела (ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ).

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган внутренних дел или вышестоящему должностному лицу органа внутренних дел, то жалобу рассматривает суд. По результатам рассмотрения жалобы выносится «РЕШЕНИЕ» об отмене, изменении или оставлении в силе ранее принятого решения по жалобе или постановления (ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

В случае если рассмотрение жалобы не относится к компетенции должностного лица органа внутренних дел, то жалоба в течение *трех суток* направляется на рассмотрение по подведомственности.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления по делу. В случае пропуска данного срока, по ходатайству лица подающего жалобу установленный срок может быть восстановлен должностным лицом органа внутренних дел, правомочным рассматривать данную жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится «ОПРЕДЕЛЕНИЕ» (ст. 30.3 КоАП РФ). Необходимо отметить, что согласно ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Одним из важных этапов рассматриваемой стадии производства по делу об административном правонарушении является подготовка к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (ст. 30.4 КоАП РФ).

Сотрудники полиции на данном этапе:

1. Выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данным должностным лицом органа внутренних дел, а также обстоятельства, исключающие производство по делу.

2. Разрешают ходатайства и при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы.

3. Направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции должностного лица органа внутренних дел.

Для рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении согласно положению ч. 1 ст. 30.5 КоАП РФ установлен десятидневный срок со дня ее поступления (регистрации) в орган внутренних дел или должностному лицу данного органа, правомочного рассматривать жалобу.

Рассмотрению в установленные сроки подлежат жалобы:

- на постановление о назначении административного наказания (за исключением жалобы на постановление об административном аресте или административном выдворении);
- на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении при наличии обстоятельств, исключающих производство по данному делу;
- на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении предусмотренного ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ.

В соответствии с положением ст. 30.6 КоАП РФ жалоба на «ПОСТАНОВЛЕНИЕ» по делу рассматривается должностным лицом органа внутренних дел единолично. Порядок рассмотрения жалобы такой же, как и при рассмотрении дела об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу согласно ст. 30.7 КоАП РФ выносится одно из РЕШЕНИЙ:

1. Об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения.

2. Об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление.

3. Об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств возможности освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ) и обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление.

4. Об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение должностному лицу органа внутренних дел в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, влекущее назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания.

5. Об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными должностным лицом органа внутренних дел. Если по результатам рассмотрения жалобы будет установлен факт нарушения подведомственности должностным лицом органа внутренних дел, то выносится решение об отмене постановления по делу и о направлении дела по подведомственности.

РЕШЕНИЕ по жалобе оглашается немедленно после его вынесения. Копия вручается или высылается в трехдневный срок физическому лицу или его законному представителю, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

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. Основанием к пересмотру решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу, является последующая жалоба. Производство по следующим жалобам обладает теми же чертами, что и производство по рассмотрению жалобы на постановление.

На основании ст. 30.10 КоАП РФ не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные ст. 30.1–30.3 КоАП РФ.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы в порядке надзора лицами, указанными в статьях 25.1–25.5 КоАП РФ или опротестованы в порядке надзора прокурором. Так же, вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в порядке надзора должностным лицом органа внутренних дел, вынесшим постановление.

Право принесения протеста в порядке надзора 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.

В порядке надзора жалоба подается, протест приносится в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и областей, Верховный Суд Российской Федерации.

§ 3.4. Особенности исполнения отдельных видов административных наказаний сотрудниками органов внутренних дел (полицией)

Рассматривая общие положения исполнения постановления по делу об административном правонарушении, необходимо отметить то, что исполнение постановления является заключительной стадией производства по делу об административном правонарушении.

На предыдущих стадиях юрисдикционные органы обязаны собрать, проанализировать обстоятельства дела, дать им правовую оценку, определить, как воздействовать на виновного. Результаты этой деятельности фиксируются в официальных документах: протоколах, постановлениях, решениях.

В КоАП РФ исполнительному производству отводится пятый раздел, где в ст. 31.1 КоАП РФ закреплены те моменты, с которых начинается стадия исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Следовательно, исходя из положений данной статьи, постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу при следующих обстоятельствах:

1. После истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Согласно ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срок обжалования составляет десять суток с момента вручения или получения копии постановления.

2. После истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, когда решением отменяется вынесенное постановление. Согласно ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срок, отведенный на обжалование решения по жалобе или принесению протеста, составляет десять суток с момента ее поступления. Следовательно, постановление вступит в законную силу по истечению этого срока.

3. Немедленно после вынесения, не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, когда решением отменяется вынесенное постановление.

В соответствии со ст. 31.2 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу всеми органами государственной власти, должностными лицами органов внутренних дел (полицией), гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Вместе с тем необходимо отметить, что среди показателей, дающим возможность оценивать деятельность территориального органа МВД России наиболее показательным является состояние законности при исполнении административного законодательства. Данная деятельность оценивается по таким критериям как:

- количество отмененных постановлений по делам об административных правонарушениях на основании вынесенных протестов или обжалованных и в результате повлекших освобождение лица привлекаемого или привлеченного к административной ответственности в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения;

- избежание правонарушителем ответственности, в связи с некачественной подготовкой материалов по делу об административном правонарушении, что в свою очередь способствует многочисленным причинам возврата на доработку и соответственно неоправданному торможению производства;

- прекращение дел об административных правонарушениях.

Практика показывает, что в деятельности по исполнению административного законодательства в целом, и в производстве по делам об административных правонарушениях в частности у сотрудников полиции в возникают определенные сложности. Причины весьма разнообразные, но мы рассмотрим некоторые из них:

- низкое качество представленного административного материала, оказывает негативное влияние на решения, вынесенные по делу, тем самым подвергает сомнению его юридическую силу.

Практика показывает, что основные недостатки проявляются в отсутствие или недостатке представленных документов (копий) удостоверяющих личность лица, в отношении которого осуществлялось производство, сведений информационных баз, например «Регион», в рапортах сотрудников полиции отсутствует информация о том, какими методами они использовали при установлении личности правонарушителя, а также наблюдается практика игнорирования изучения представленных материалов руководителями.

- низкая взысканность административных штрафов. Согласно статистики, несмотря на то, что в последние годы наблюдается позитивная направленность по своевременному и полному взысканию административных штрафов.

Так, сотрудниками полиции в 2017 году процент взыскания денежных сумм составил более 70 %, по сравнению с 2016 годом – 64,2 %¹.

- неурегулированность в правовом поле административно-юрисдикционных полномочий сотрудников органов внутренних дел (полиции) в отношении механизма реализации регионального законодательства об административных правонарушениях. Данная проблема определяет проблему, проявляющуюся в отсутствии согласительных процедур передачи по-

¹ Потапенкова И.В. Актуальные вопросы деятельности полиции по исполнению административного законодательства [Электронный ресурс] // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-deyatelnosti-politsii-po-ispolneniyu-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 19 мая 2018 г.).

лицей части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных региональным законодательством органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

- нарушение принципа законности сотрудниками органов внутренних дел (полиции) в административно-юрисдикционной деятельности в части касающейся обеспечения ее процессуальной формы в рамках производства по делам об административных правонарушениях в целом, исполнения административного законодательства в частности. Наиболее распространенные ошибки допускаемые сотрудниками полиции в исследуемом производстве заключаются в следующем:

- нарушение сроков давности привлечения к административной ответственности;

- отсутствие установленных законодательством требований, предъявляемых к сведениям, отраженных в процессуальных документах (протоколах, постановлениях) в рамках административного производства.

- обстоятельства, подлежащие установлению по делу об административном правонарушении представляются не в полном объеме;

- несоответствие штрафных санкции за конкретные виды правонарушений установленным законодательством границ размеров;

- применение мер административного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях с нарушением установленных законом требований, например, административного задержания (необоснованность задержания, без составления протоколов, нарушение сроков задержания), личного досмотра и т.д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог выше сказанному, можно сделать вывод о том, что сегодня действующее законодательство значительно расширило свои границы в отношении регулирования вопросов связанных с административной ответственности и составляющих ее компонентов.

Сегодня уже можно говорить о том, что законодателем сделан кардинальный шаг к кодифицированию норм об административной ответственности. Однако говорить о том, что на сегодняшний день мы имеем юридически точный и однозначно трактуемый закон, весьма преждевременно. Практика показывает, что субъекты административной юрисдикции сталкиваются с многочисленными проблемами, вызванными нечеткой законодательной квалификационных признаков совершенных противоправных административных деяний, но и наличием законодательных неточностей и пробелов, неопределенностью норм законодательства об административной ответственности.

Сущность предусмотренных законодателем административных наказаний состоит в том, что они являются, формой государственного принуждения, представляют собой реакцию государства на административное правонарушение и его правовую оценку и являются мерой административной ответственности.

Реальное влияние административных наказаний на сознание и поведение граждан в современных условиях имеет существенный результат, поскольку выступает как профилактическое средство, способствующее реализации первостепенной цели, которую ему предписывает административное законодательство.

Что касается, эффективности применения административных наказаний, то оно определяется отношением между результатом и той целью, для достижения которой они назначаются. Наказания будут эффективны в том случае, если они будут соответствовать социальным потребностям, т.е. регулировать оптимальный вариант поведения человека и обеспечивать наступление фактического результата, соответствующего цели наказания (предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами).

Административная ответственность характеризуется определенными свойствами, а именно: она является средством (способом, механизмом) охраны правопорядка, состоит из реализации санкций правовых норм, а также реализуется в конкретных процессуальных формах, имеет основные черты, характеризующие ее сущность и содержание.

Применение административной ответственности – всегда последовательный процесс. Применение административной ответственности невозможно без факта административного правонарушения, а именно – конкретной санкции статьи, предусмотренной законодательством.

Изучение теоретических и организационных основ реализации производства по делам об административных правонарушениях с учетом компетенции сотрудников органов внутренних дел (полиции) позволяет констатировать, что среди производств в административном процессе производство по делам об административных правонарушениях занимает главное место. Поскольку оно неразрывно связано с реализацией такой формы государственного принуждения, как административная ответственность, необходимость надлежащего правового регулирования всех этапов и сторон этой процедуры, юридический результат которой представляет собой реальную меру административного наказания.

Стадии производства по делу об административном правонарушении – это комплекс процессуальных действий, характеризующихся самостоятельностью. Отличительными особенностями каждой стадии друг от друга является наличие участников производства, многообразных операций, а также определенный перечень процессуальных итоговых документов, отражающих результативность каждой стадии. Однако, несмотря на автономность стадий, поэтапная реализация каждой из них, начинается после завершения предыдущей, при этом соблюдается логичность и последовательность процессуальных действий. Данный факт подчеркивает целостность, гармоничность исследованного административного производства.

Возбуждение дела об административном правонарушении это первичная стадия в данном производстве, с которой начинается процесс на установление факта совершения административного правонарушения, сбор и фиксации доказательной базы, для осуществления последующих действий, направленных на рассмотрение дела по существу. Именно от того насколько качественно и будет реализован алгоритм процессуальных действий данного этапа, настолько законны и последовательны будут приняты решения сотрудниками полиции.

Несомненно, рассмотрение дела об административном правонарушении как стадия производства по делам об административных правонарушениях относится к ключевым, и для сотрудников полиции является значимой в их административно-юрисдикционной деятельности, поскольку в ней проявляется комплексный характер их деятельности по осуществлению соответствующих полномочий, в части касающейся правильного определения предмета административной ответственности, его подведомственности, достижения конкретного правового результата – установка объективной истины по делу и вынесение постановления о привлечении к административной ответственности лица, либо о прекращении производства по рассматриваемому делу. Процессуальным основанием запуска механизма второй стадии административного производства является протокол об административном правонарушении.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что в производстве по делам об административных правонарушениях третья стадия – стадия пе-

решения постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, хоть и считается факультативной, но она, как и основные стадии данного процесса, имеет свои процессуальные особенности реализации, выражающихся, например, в том, что инициатором ее могут выступать отдельные участники исследуемого производства, наделенные специальными процессуальными полномочиями.

Об успешности производства по делам об административных правонарушениях, можно судить по эффективности реализации четвертой стадии производства – стадии исполнения постановлений об административных наказаниях. Поскольку, вопросы административной ответственности, в настоящее время, приобретают особую остроту и актуальность, в связи с тем, что наблюдается тенденция роста административных правонарушений, расширения спектра новых составов правонарушений, тем самым существенно расширяется сфера воздействия административно-деликтного законодательства.

Правоприменительная деятельность сотрудников полиции в исследуемой сфере определяет проблемный характер исполнения административно-деликтного законодательства, в части касающейся игнорирования процессуальных решений о назначении административных санкций.

Кроме того, непрофессионализм отдельных сотрудников полиции, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, в части касающейся ошибок в отдельных процессуальных действиях, способствуют нарушению законности и тем самым снижают не только эффективность производства, вызывают нарекания у граждан и соответственно снижают авторитет полиции.

Отсутствие порядка единообразного оформления процессуальных документов на каждой стадии производства по делам об административных правонарушениях приводит к рассогласованию в отдельных действиях сотрудников полиции и органов и их должностных лиц, наделенными административно-юрисдикционными полномочиями.

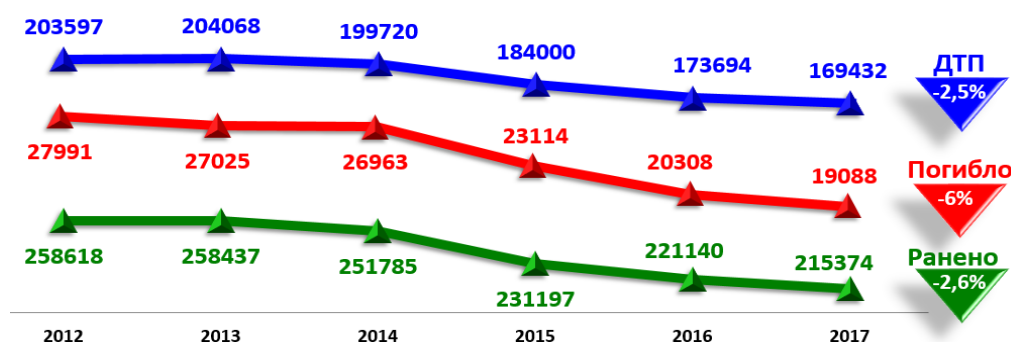
Целесообразно было бы законодательно закрепить в КоАП РФ нормы, отражающие единые требования, предъявляемые к процессуальным документам, отражающие установленные стадии и этапы производства по делам об административных правонарушениях.

Приложение

О состоянии аварийности в Российской Федерации в 2017 г.

На территории Российской Федерации произошло снижение количества ДТП, а также числа погибших и раненых. Зарегистрировано 169432 (-2,5 %) происшествия, в которых погибли 19088 (-6,0%) и были ранены 215374 (-2,6 %) человек. Тенденция снижения основных показателей аварийности¹ продолжается с 2012 года.

Динамика основных показателей аварийности



Увеличение количества ДТП произошло в 26 субъектах Российской Федерации², в т.ч. рост всех трёх показателей аварийности произошел только в 8 регионах (республики Дагестан, Ингушетия, Саха (Якутия), Удмуртская Республика, г. Санкт-Петербург, Костромская, Липецкая области и Чукотский автономный округ).



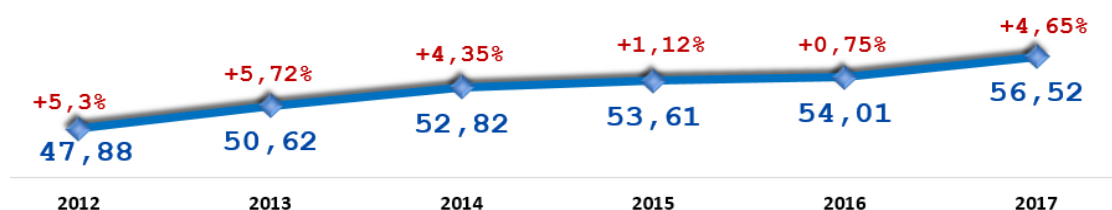
¹ Количество ДТП, число погибших и раненых.

² Далее – «субъекты» либо «регионы».

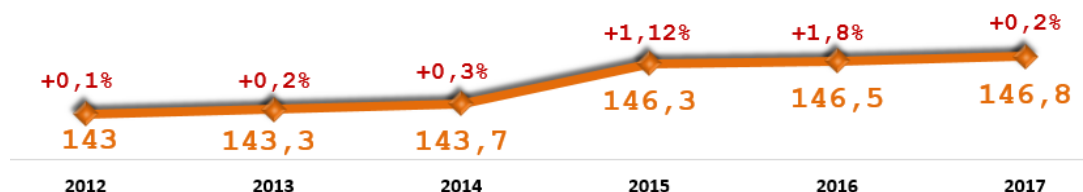
Наиболее значительно число погибших увеличилось в Республике Карелия (+13,3 %, 102), Алтайском крае (+15,6 %, 297), Амурской (+45 %, 145), Костромской (+28 %, 64), Ульяновской (+11,4 %, 176) и Еврейской автономной (+33,3 %, 32) областях, а в Чукотском автономном округе – в два с половиной раза (+150 %, 5).

Необходимо отметить, что показатели аварийности снижаются на фоне устойчивой тенденции ежегодного роста как численности автопарка страны (+4,65 %, всего 56,52 млн), протяженности автодорог (+2,2 %, всего 1,5 млн км)¹, так и населения Российской Федерации (+0,21%, 146,8 млн)².

Динамика численности парка транспортных средств (млн)³



Динамика численности населения (млн)



При сравнении перечня регионов, где отмечен рост количества ДТП с перечнем субъектов с наибольшим увеличением количества зарегистрированных преступлений⁴ установлено, что только в двух из десяти случаев в регионе наблюдается одновременный рост как количества преступлений, так и количества ДТП (Республика Тыва и Челябинская область). Из изложенного можно сделать вывод, что устойчивой связи между динамикой данных показателей не имеется.

¹ Данные Раздела 4 (Сведения об административных правонарушениях) формы статистической отчетности «Отчет о деятельности Госавтоинспекции» – Форма «ГАИ», утв. Приказом МВД России от 8 мая 2013 г. № 252 «О совершенствовании статистической отчетности о деятельности Госавтоинспекции». Далее – Форма «ГАИ».

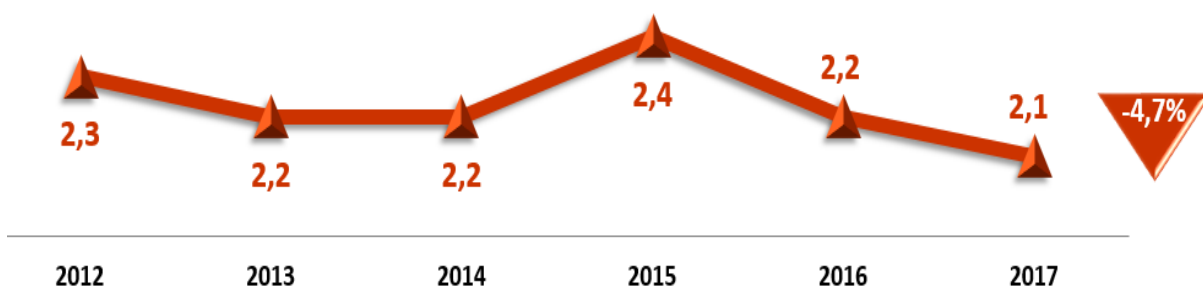
² Предварительная оценка численности постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2018 г. [Электронный ресурс] / Данные сайта Росстата. URL: www.gsk.ru.

³ Без учета прицепов и полуприцепов.

⁴ См.: Состояние преступности в России за январь–декабрь 2017 года [Электронный ресурс]. URL: <http://crimestat.ru>. (Здесь и далее сведения о преступности по информации Главного управления правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации.)

В целом по стране динамика количества преступлений также не в полной мере совпадает с динамикой количества ДТП. Если последние два года количество зарегистрированных преступлений также снижается (на 4,7 % в 2017 г. и на 9,6 % в 2016 г., что соответствует динамике количества ДТП), то в 2015 г., напротив, отмечался рост на 9 %.

Всего зарегистрировано преступлений (млн)



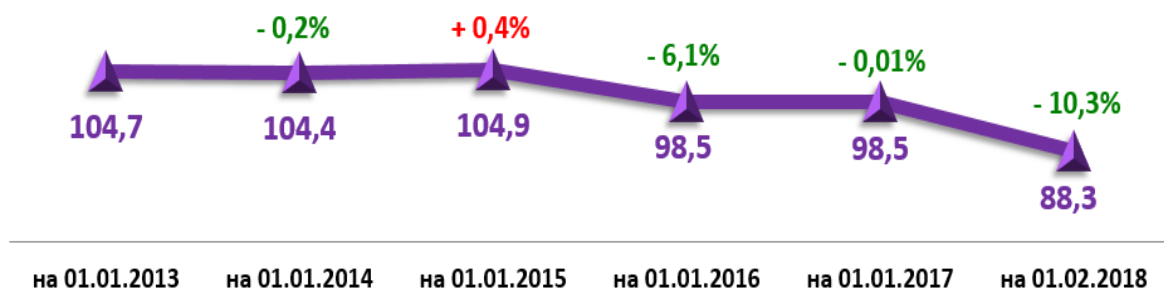
На фоне снижения количества происшествий, при которых пострадали и (или) погибли люди, с 2015 года снижается и количество происшествий, оформленных сотрудниками Госавтоинспекции, при которых не наступали вышеуказанные последствия. Одновременно с этим растет количество фактов оформления происшествий без участия сотрудников полиции (по «Европротоколу»).

Количество оформленных ДТП с материальным ущербом



Данное обусловлено совершенствованием нормативного правового регулирования деятельности по оформлению ДТП, в т.ч. и в МВД России, а также проводимой работой по популяризации их оформления без участия сотрудников полиции и снижению нагрузки на сотрудников Госавтоинспекции, в т.ч. в условиях оргштатных изменений в последние годы.

Динамика штатной численности Госавтоинспекции (тыс.)



Аварийность на территории городов и населенных пунктов

Более трёх четвертей (76,1 %) происшествий зарегистрировано **на территории городов и населённых пунктов** (128998, +0,6 %)¹. В крупных городах отмечается снижение либо стабильность количества ДТП – например, в городах федерального значения количество происшествий зарегистрировано на уровне предшествующего года (15395), **в столицах субъектов** их количество снизилось на 1,1 % (55756), при этом число погибших возросло на 0,4 % (2295). Доля числа погибших, приходящихся на эти города, существенно ниже доли количества ДТП и составляет 12 %.

Наибольшее число погибших на фоне одновременного его увеличения отмечается в городах Воронеж (104, +7,2 %), Краснодар (89, +18,7 %), Саратов (71, +31,5 %), Омск (71, +26,8 %), Самара (68, +30,8 %), Красноярск (63, +18,9 %), Липецк (47, +11,9 %), Тула (45, +32,4 %), Барнаул (43, +34,4 %) и Махачкала (42, +90,9 %).

В целом количество происшествий увеличилось в административных центрах 31 региона, в т.ч. наиболее существенно – в городах Махачкала (+46,6 %, 475), Нарьян-Мар (+17,4 %, 27), Ярославль (+15,5 %, 848), Рязань (+13,4 %, 865) и Петропавловск-Камчатский (+10,6 %, 282).

Положение дел в столицах субъектов оказывает значительное влияние на общую ситуацию с аварийностью в регионе в целом. Если в целом по стране на данные города приходится почти треть (32,9 %) всех происшествий, то в Удмуртской Республике, Республике Саха (Якутия), Пермском и Алтайском краях, Ивановской, Рязанской, Волгоградской, Кировской, Пензенской и Томской областях – почти половина (более 45 %), в Республике Бурятия, Камчатском и Хабаровском краях, Костромской, Калининградской, Ульяновской, Тюменской и Новосибирской областях – более половины, в Астраханской, Магаданской областях и Ненецком автономном округе – более 60 %, а в Омской области на областной центр приходится более трёх четвертей (76,2 %) всех ДТП.

При относительной нормализации положения с аварийностью в крупных городах в НП более низкого статуса количество ДТП растёт. Так,

¹ Далее – НП.

в административных центрах муниципальных районов количество происшествий увеличилось на 3,9 % (15271), а в административных центрах сельских поселений на 3,8 % (4026).

В наибольшей степени осложнилось положение в «иных сельских поселениях». При том, что количество ДТП на их территории составляет 7,4 % от общего по стране, доля числа погибших составляет 10,2 % и сопоставима с долей числа погибших в столицах субъектов. Количество ДТП в таких НП увеличилось на 6,2 % (12482), число погибших возросло на 6,6 % (1948) и раненых – на 8,9 % (15295).

Дорожно-транспортный травматизм на автодорогах в зависимости от их классификации

На **федеральные автодороги общего пользования**¹ (включая участки, проходящие через территорию НП) приходится 13,3 % всех ДТП и почти треть (29,3 %) погибших. В целом количество происшествий на данных дорогах снизилось на 1,2 % (22597), в которых 5600 (-4,2 %) погибли и 32939 (+0,6 %) человек ранены.

Отмечается осложнение ситуации **на участках ФАД, проходящих через территорию НП**, где увеличилось как количество ДТП на 10,5 % (7472), так и число погибших на 12,4 % (1360) и раненых – на 14,2 % (10193).

На участки в НП приходится треть (33,1 %) всех происшествий на ФАД и почти четверть (24,3 %) всех смертельных случаев. Более половины из всех происшествий на ФАД совершается на участках, проходящих через НП в Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках, Приморском и Камчатском краях, Брянской, Владимирской, Калужской, Смоленской, Калининградской, Астраханской и Иркутской областях, более 70 % – в Краснодарском крае, а в Карачаево-Черкесской Республике и Ивановской области – более трёх четвертей. Практически во всех этих регионах на эти участки ФАД приходится либо немногим менее половины, либо более половины из всех смертельных случаев, имевших место на ФАД.

Аналогичная ситуация наблюдается **на региональных и межмуниципальных автодорогах общего пользования**, на которые приходится шестая часть (18,4 %) всех происшествий и более трети (35,8 %) случаев гибели людей в стране. В целом на данных дорогах отмечается снижение основных показателей аварийности – в 31067 (-5,9 %) ДТП погибли 6652 (-8,6 %) человека и ранен 44031 (-6,1 %). При этом на участках таких дорог, проходящих через территорию городов и НП, отмечается рост аварийности – в 11109 (+11,9 %) ДТП погибли 1910 (+1,6 %) и ранены 14703 (+11,6 %) человека.

¹ Далее – ФАД.

Более трети (35,7 %) происшествий и свыше четверти погибших (28,7 %) на этих дорогах приходится на их участки, проходящие через территорию НП. В ряде регионов доля таких ДТП ещё выше – так, более половины всех происшествий на региональных и межмуниципальных дорогах совершено на их участках, проходящих через НП, на территории республик Ингушетия, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской и Чеченской республик, Калужской, Калининградской, Волгоградской, Иркутской областей, свыше 70 % – в Республике Крым, Краснодарском и Приморском краях.

В целом на автодорогах общего пользования количество ДТП возросло на 163,4 % (165426), в т.ч. в границах НП – на 592 % (125359).

**Аварийность с участием водителей, находившихся
в состоянии опьянения (в т.ч. наркотического, токсического и т.п.)
либо с его признаками**

Несмотря на снижение основных показателей аварийности с участием водителей, находившихся с признаками опьянения, данная проблема остается не решенной.

Практически каждое десятое (9,6 %) ДТП произошло с участием водителей, находившихся **в состоянии опьянения**. При этом снизилось как



количество таких происшествий на 3,4 % (16265), так и число погибших на 4,2 % (4647) и раненых в них на 3,8 % (22049). Более 92,1 % водителей являлись виновниками этих ДТП (14972, -4,4 %).

Ещё в 4025 (-6,1 %) случаях (2,4 % от всех происшествий) водители имели признаки опьянения, но **отказались от прохождения медосвидетельствования**, в таких происшествиях погибли 176 (-8,8 %) и ранены 5678 (-7,1 %) человек. Из них в 93,7 % случаев эти водители являлись виновниками данных ДТП (3771, -6,7 %).

Всего же с участием водителей в состоянии опьянения либо с его признаками зарегистрировано 20247 (-4 %) ДТП, в которых погибли 4815 (-4,4 %) человек и ранены 27650 (-4,6 %).

Рост количества таких происшествий отмечается в 28 субъектах, в т.ч. наиболее существенный – в Карачаево-Черкесской Республике (+43,6 %, 56), республиках Дагестан (+111,4 %, 74), Северной Осетии (+31,3 %, 88), Крым (+18,7 %, 349) и Саха (Якутия) (+17,4 %, 175), Камчатском (+19,6 %, 122) и Забайкальском (+13,2 %, 412) краях, Челябинской (+23,1 %, 447), Тюменской (+21,8 %, 302), Тульской (+17,8 %, 331) и Ростовской (+15,9 %, 445) областях, Ненецком автономном округе (+42,9 %, 10).

При сравнении в разрезе регионов динамики происшествий, совершённых с участием водителей в состоянии опьянения либо с его признаками и преступлений, совершённых в состоянии алкогольного опьянения, установлено, что регионы, в которых отмечено наибольшее увеличение количества таких преступлений (республики Крым, Северная Осетия, Карачаево-Черкесская Республика и г. Санкт-Петербург) входят в число регионов, в которых возросло и количество ДТП с участием водителей в состоянии опьянения либо с его признаками.



В среднем по стране с участием водителей в состоянии опьянения либо с его признаками совершено каждое восьмое происшествие (11,9 %). В ряде регионов доля таких ДТП существенно выше. Так, более 15 % она составляет в республиках Крым, Хакасия, Бурятия, Саха (Якутия), Красноярском и Хабаровском краях, Воронежской, Костромской, Ярославской, Архангельской, Псковской, Пензенской, Курганской, Иркутской и Томской областях, более 20 % – в республиках Алтай, Тыва, Камчатском крае, Амурской и Магаданской областях, а в Ненецком автономном округе, Сахалинской области и Забайкальском крае – 25 %, 25,8 %, и 29,6 % соответственно.

В этой связи заслуживает внимание то обстоятельство, что среди 10 регионов с наибольшим удельным весом преступлений, совершённых в состоянии алкогольного опьянения (республики Алтай, Башкортостан, Коми, Тыва, Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Кировская область, Ямало-Ненецкий, Ненецкий и Чукотский автономные округа), во всех, кроме Удмуртской Республики, удельный вес рассматриваемых ДТП превышает средний по стране уровень.

Изложенное может свидетельствовать о наличии системных и взаимосвязанных проблем, характерных для данных регионов в целом.

Рассматриваемые происшествия отличаются высокой тяжестью последствий¹ происшествий. Если в среднем значение данного показателя составляет 8,1, то для ДТП с участием водителей в состоянии опьянения либо с его признаками он почти в два раза выше и составляет 14,8.

¹ Число погибших в расчете на 100 пострадавших.

Почти треть всех погибших получили смертельные травмы в ДТП с участием находившихся в состоянии опьянения либо имевших его признаки водителей в Липецкой, Орловской, Оренбургской, Курганской областях, более трети – в республиках Бурятия, Саха (Якутия), Алтайском, Красноярском, Хабаровском и Камчатском краях, Ивановской, Тверской, Архангельской, Вологодской, Ульяновской, Иркутской, Амурской областях и Чукотском автономном округе, более 40 % – в Забайкальском крае, Костромской, Псковской, Магаданской и Сахалинской областях, а в Республике Тыва и Ненецком автономном округе – более половины (54,5 % и 66,7 % соответственно).

Согласно данным АИУС Госавтоинспекции¹ в 2017 году зарегистрировано 114 происшествий, в которых погибло 15 и ранено 154 человека, с участием водителей, которые в период с 2015 по 2016 года дважды участвовали в ДТП с признаками опьянения.

Достаточно острая проблема не только безопасности дорожного движения, но и общества в целом, до времени носившую латентный характер и обозначившуюся по итогам предшествующего 2016 года², когда общий рост количества ДТП с участием водителей в состоянии опьянения оказался связан с более чем двукратным увеличением количества фактов установления у водителей наличия **наркотического опьянения**. В 2017 году данная негативная тенденция получила продолжение, при том, что количество ДТП с участием водителей в состоянии алкогольного опьянения увеличилось только в 21 регионе, то в состоянии наркотического – в 56.

Динамика снижения количества преступлений, совершённых в состоянии алкогольного опьянения (-14,1 %), в истекшем году в целом соответствует динамике (снижению) количества ДТП с участием водителей в



состоянии алкогольного опьянения. В случае же с преступлениями, совершёнными в состоянии наркотического опьянения, ситуация обратная – в 2017 г. их зарегистрировано на 15,5 % меньше, чем в предшествующем. Однако, количество преступлений, связанных с незаконным

¹ Автоматизированная информационно-управляющая система Госавтоинспекции. Введена в эксплуатацию Приказом МВД России от 16 августа 2014 г. № 700 «О порядке эксплуатации в органах внутренних дел Российской Федерации автоматизированных систем оперативного сбора, учёта и анализа сведений о показателях в области обеспечения безопасности дорожного движения».

² О направлении информационно-справочного материала «О состоянии аварийности в Российской Федерации в 2016 году: письмо ГУОБДД МВД России от 9 марта 2017 г. № 13/3-1993.

оборотом наркотиков, в истекшем году увеличилось на 3,7 % (всего 208,7 тыс.). Таким образом, имеются внешние предпосылки для роста количества ДТП, совершённых с участием водителей в состоянии наркотического опьянения.

Кроме того, если в целом по стране количество происшествий с участием водителей в состоянии алкогольного опьянения снизилось на 6,5 % (14604), то с участием водителей в состоянии наркотического опьянения, напротив, увеличилось более чем на треть (+34,9 %). Всего совершено 1700 таких происшествий, где погибли 256 (+13,3 %) и ранены 2293 (+28,1 %) человека. Эти происшествия составляют десятую часть (10,5 %) от всех ДТП с участием находившихся в состоянии опьянения водителей. Более чем каждый седьмой из находившихся в состоянии опьянения водителей находился именно под воздействием наркотических средств в Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках, Воронежской, Астраханской, Новосибирской, Амурской областях, более чем каждый пятый – в Республике Башкортостан, Московской и Ярославской областях, более четверти – в г. Санкт-Петербурге, Смоленской, Вологодской, Ленинградской областях. Самый же высокий удельный вес таких происшествий отмечается в Республике Крым (30,5 %), Пензенской области (32,6 %) и г. Москве (36,3 %).

Наибольшее количество происшествий с участием водителей в состоянии наркотического опьянения при его одновременном значительном росте зарегистрировано в республиках Башкортостан (108, +800 %), Крым (92, +84 %), Краснодарском (87, +4,8 %) и Пермском (42, +10,5 %) краях, городах Москве (124, +30,5%) и Санкт-Петербурге (53, +20,5 %), Московской (140, +26,1 %), Пензенской (94, +40,3 %), Ленинградской (71, +97,2 %), Ярославской (55, +12,2 %), Вологодской (36, +33,3 %) и Амурской (39, +129,4 %) областях.

Следует отметить, что в большинстве из этих регионов данные тенденции прослеживались и в истекшем году (например, в Московской области).

Обращает на себя внимание тот факт, что выше обозначенные г. Санкт-Петербург и Ярославская область входят в число регионов, в которых отмечается не только значительное увеличение количества ДТП, совершённых лицами в состоянии наркотического опьянения, но и наибольший прирост количества преступлений, совершённых лицами в состоянии такого опьянения.

В ряде регионов отмечается увеличение количества ДТП с участием как водителей в состоянии алкогольного, так и наркотического опьянения. Это республики Северная Осетия и Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, Алтайский, Забайкальский и Камчатский края, Костромская, Мурманская, Ростовская, Курганская, Челябинская и Иркутская области.

Актуальность описываемой проблематики подтверждается и увеличением на 10,2 % (всего 21,9 тыс.) количества выявленных сотрудниками Госавтоинспекции административных правонарушений, связанных с управлением транспортными средствами в состоянии такого вида опьянения¹.

Всего же выявлено практически 700 тыс. фактов управления ТС, водителями с признаками опьянения, из которых: по ст. 264 УК – 81,2 тыс. (-4,8 %), ст. 12.8 КоАП – 376 тыс. (-8,5 %) и ст. 12.26 КоАП – 220,4 тыс. (-10,7 %).

¹ Данные раздела 1 «Форма «ГАИ».

Учебное пособие

Авторы:

кандидат юридических наук
Павлова Евгения Васильевна;
кандидат педагогических наук
Сидорова Маргарита Владимировна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИХ СОВЕРШЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.
Подписано в печать 31.10.2018 г. Формат 60х90¹/₁₆.
Усл. печ. л. 7,06. Тираж 51 экз. Заказ № 117.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.