

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КРАСНОДАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
СТАВРОПОЛЬСКИЙ ФИЛИАЛ

кафедра административного права и административной деятельности

КУРС ЛЕКЦИЙ

ПО ДИСЦИПЛИНЕ

**«ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»**

Ставрополь
СФ КрУ МВД России
2015

Курс лекций по дисциплине «Общие положения административного законодательства» / сост. Е.В. Щеголева. – Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2015. - 209с.

Подготовила: преподаватель кафедры административного права и административной деятельности, кандидат педагогических наук, капитан полиции Щеголева Е.В.

Курс лекций по дисциплине «Общие положения административного законодательства», для слушателей факультета профессионального обучения Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России.

Данный курс лекций предназначен для подготовки преподавателей к проведению лекционных занятиям, а слушателей к семинарским и практическим занятиям.

Печатается по решению редакционно-издательского совета Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России.

Протокол № 20 от 27 мая 2015 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Тема № 1. Понятие, предмет и основные институты административного права, реализуемые в деятельности полиции	5
Тема № 2. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация	36
Тема № 3. Административная ответственность: понятие и содержание	50
Тема № 4. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на права граждан, здоровье населения и общественную нравственность. Квалификация отдельных их видов	85
Тема № 5. Общая характеристика составов административных правонарушений в области охраны собственности. Квалификация отдельных их видов	107
Тема № 6. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, общественный порядок и общественную безопасность. Квалификация отдельных видов	141
Тема № 7. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые полицией в связи с правонарушениями	189
Список использованной литературы	206

Введение

Курс лекций написан в соответствии с программой курса административного права, на базе нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с учетом всех изменений и дополнений, внесенных в законодательство.

Курс лекций содержит основные положения административного законодательства. В нем раскрывается определение понятия административного правоотношения, его структура и виды, рассматриваются субъекты административных правоотношений, понятие государственной службы и государственного служащего. Дается характеристика административного принуждения, основание административной ответственности и состав административного правонарушения.

Данный курс имеет целью ознакомить, прежде всего, слушателей, а также всех, кого по характеру выполняемой работы интересуют актуальные проблемы современной правовой системы России, с одной из важнейших правовых отраслей — административным правом. Административное право является базовой, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни. Исторические истоки этой правовой отрасли коренятся в возникших еще в древнейшие времена зачатках правовых начал, призванных организуяще воздействовать на жизнь общества во всем ее многообразии.

Тема № 1. «Понятие, предмет и основные институты административного права, реализуемые в деятельности полиции»

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Исполнительная власть в системе государственной власти.
2. Предмет, метод и система административного права.
3. Наука административного права.

1. Исполнительная власть в системе государственной власти

Традиционно предметом административного права признаются управленческие отношения. При характеристике элементов такого рода отношений в качестве обязательного субъекта рассматривались до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года органы государственного управления, а после ее принятия - органы исполнительной власти.

Теория разделения властей, воспринятая в России и закреплённая в статье 10 Конституции Российской Федерации, способствовала введению в юридическую, а следом и в научную лексику термина «исполнительная власть». Раскрытие сущности, признаков и содержания исполнительной власти является необходимым условием для адекватного понимания предмета административного права.

Решение поставленной задачи предполагает осуществление обстоятельного анализа современной российской правовой материи, с учетом требований которого формируется и функционирует исполнительная власть, а также иные «ветви» власти.

Прежде всего, подлежит анализу правовой статус органа, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации. Понимание сущности, природы и содержания исполнительной власти возможно только через соответствующие характеристики органов, представляющих исследуемую власть.

В соответствии со статьей 110 Конституции Российской Федерации таковым органом является Правительство Российской Федерации. Анализ конституционных норм, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года (в редакции Федерального конституционного закона от 31.12.97. №3-ФКЗ),¹ правовых актов, принятых Президентом Российской Федерации свидетельствует о том, что исполнительная власть осуществляется не только Правительством Российской Федерации, но и Президентом Российской Федерации.

Теоретическая возможность осуществления Президентом Российской Федерации задач, возложенных на исполнительную власть, заложена в части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации, в которой перечислены субъекты, осуществляющие государственную власть. В их числе: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации. Если допустить модель: «одна ветвь власти – один субъект», то Президента Российской Федерации должен выпасть из числа субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями. При ситуации, когда законодательствует Федеральное Собрание, исполняет и организует исполнение законов Правительство Российской Федерации, судят – суды Российской Федерации, по законам формальной логики у Президента Российской Федерации не должен оставаться объект для проявления своих государственно-властных полномочий, поскольку иные проявления власти (кроме как, законодательной, исполнительной и судебной) не предусмотрены. Президент Российской Федерации в этих условиях должен представлять либо одну из указанных «ветвей» власти, либо обладать самостоятельной властно-правовой природой. Изучение правового статуса Президента Российской Федерации свидетельствует о том,

¹ Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, N 51, ст. 5712

что он в большей мере тяготеет к исполнительной «ветви» власти. Обоснованность данного тезиса попытаемся аргументировать несколько ниже.

Прежде всего, остановимся на анализе правового статуса субъекта, который Конституцией Российской Федерации прямо определен как орган, осуществляющий исполнительную власть в России, то есть на правовом статусе Правительства Российской Федерации. Цель такого анализа – определение природы, признаков, содержания и системы исполнительной власти.

Анализ конституционно-правовых норм, определяющих статус Правительства Российской Федерации, позволяет выявить следующие признаки исполнительной власти.

Первый. Деятельность исполнительной власти направлена на исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

Второй. Исполнительная власть действует на основании той же системы законодательных актов и нормативных указов Президента России, исполнение которых вменена в ее обязанность. И в первом и во втором случаях не понятно, почему исполнительная власть должна игнорировать индивидуальные правовые акты законодательной и судебной «ветвей» власти, а также индивидуальные правовые акты Президента. Вряд ли уместно оставлять указанную группу правовых актов за пределами реагирования органов исполнительной власти. Например, индивидуальный правовой акт о назначении на должность Председателя Счетной палаты, принимаемый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, также обязательна для органов исполнительной власти, как и законы, принимаемые ею. То же самое можно говорить об аналогичных актах, принимаемых Президентом Российской Федерации.

Законы о бюджетах, принимаемые органами законодательной и местной представительной власти, хотя и имеют законодательную форму, но по существу имеют множество признаков индивидуального акта, также подлежат исполнению органами исполнительной власти.

А обеспечение исполнения судебных решений? Это вовсе целое направление деятельности органов исполнительной власти. Например, система органов исполнения наказания, руководимая Министерством юстиции Российской Федерации призвана обеспечивать исполнение судебных решений.

Третий. Исполнительная власть обладает полномочиями по принятию подзаконных нормативных актов в форме постановлений, которые обязательны для исполнения в Российской Федерации.

Четвертый. Исполнительная власть обладает полномочиями по принятию индивидуальных актов в форме распоряжений, обязательных для исполнения в Российской Федерации.

Пятый. Деятельность исполнительной власти подконтрольна Президенту Российской Федерации. Такой вывод очевиден, если иметь в виду право Президента Российской Федерации на отмену постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации.

Исполнительная власть подконтрольна законодательной власти. Такой контроль осуществляется в различных формах. Например, путем использования института согласия (при назначении Председателя Правительства Российской Федерации), посредством депутатских запросов, через создаваемый Федеральным собранием контролирующий орган (Счетную Палату).

Исполнительная власть является также объектом судебного контроля. Все виды судов, объединяемые в судебную систему Российской Федерации, в пределах своей компетенции осуществляют контроль за деятельностью исполнительной власти. Объектом судебного контроля являются не только индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти, но и их нормативные правовые акты.

Все пять указанных признаков исполнительной власти закреплены в статье 115 Конституции Российской Федерации¹.

В науке административного права нет единства мнений относительно достаточности и полноты перечисленных признаков.

Однако, для идентификации исполнительной власти указанных признаков недостаточно. В той или иной мере эти признаки могут характеризовать и иные «ветви» власти. Например, деятельность и законодательной, и судебной «ветвей» власти ориентирована на обеспечение исполнения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Кроме того, их деятельность также должна основываться на Конституции России и федеральных законах.

В отличие от исполнительной власти, ориентированной на исполнение нормативных указов Президента Российской Федерации, и, осуществляемой, в том числе, с учетом таких указов, законодательная и судебная «ветви» власти предполагают несколько иной режим взаимоотношения с Президентским правотворчеством. Законодательное Собрание Российской Федерации и суды Российской Федерации обладают полномочиями по осуществлению соответствующего вида (парламентского или судебного) контроля за деятельностью Президента РФ.

Наиболее значимый, определяющий природу исследуемой власти признак закреплен в статье 114 Конституции Российской Федерации. Исполнительная власть ориентирована на осуществление управления государством в целом, отдельными сферами и отраслями, в частности.

Анализ Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» позволяет говорить о проявлениях осуществляемой исполнительной властью управленческой деятельности.

Проявлениями управленческой деятельности, управленческой природы исполнительной власти анализируемым законом признаются:

1. Выработка политики. В законе говорится о внутренней, внешней, финансовой, бюджетной, кредитной, денежной, социальной, молодежной политике, политике в области обеспечения безопасности личности, общества и государства и иной политике, за выработку которой несет ответственность Правительство Российской Федерации, как орган исполнительной власти.

2. Реализация политики. Реализация выработанной политики предполагает использование совокупности правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных средств. Все это должно быть обеспечено Правительством Российской Федерации и другими субъектами, образующими систему органов исполнительной власти.

3. Регулирование. Посредством реализации полномочий Правительства Российской Федерации по принятию нормативных и индивидуальных актов осуществляется регулирование в различных сферах, подведомственных ему. В рассматриваемом Федеральном конституционном законе говорится о регулировании в социально-экономической сфере, рынка ценных бумаг, валютном регулировании, о регулировании экономических процессов.

4. Формирование и реализация целевых программ. Такие программы принимаются по наиболее важным вопросам и, как правило, рассчитаны на длительные сроки.

5. Осуществление непосредственного управления. К примеру, управление государственным долгом (внутренним и внешним), государственной собственностью.

¹ Конституция Российской Федерации: офиц. текст: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: с изм. от 21.07.2014 г. - М.: ЭКСМО, 2012.

6. Осуществление контроля. Например, осуществление валютного контроля, а также осуществление контроля за деятельностью органов, входящих в систему исполнительной власти.

7. Осуществление координации. На Правительство Российской Федерации возложена обязанность по осуществлению координации деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

8. Оказание содействия. Законом предписывается осуществлять содействие решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства.

9. Разработка мер. Такие меры ориентированы на укрепление кадров, развитие физической культуры, спорта и туризма, санаторно-курортной сферы, науки, образования, совершенствование бюджетной сферы, обеспечение законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

10. Отстаивание интересов России. Например, отстаивание геополитических интересов России, а также защита граждан Российской Федерации за ее пределами.

Разумеется, управленческая деятельность может проявляться и в иных формах. Важно подчеркнуть другое. Исполнительная власть и публичное управление в государстве – это два взаимообусловленных понятия. Кроме того, необходимо отметить очень важное обстоятельство. Ориентированность исполнительной власти на осуществление управления законодательно закреплена.

В первую очередь необходимо говорить о президентской власти, которая по своей природе в решающей мере тяготеет к исполнительной власти. Основания для такого вывода закреплены Конституцией Российской Федерации.

Так, на Президента Российской Федерации возложена задача по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Аналогичная задача возложена на Правительство Российской Федерации. Наличие общей задачи во многом предопределяет общность природы президентской и исполнительной власти.

Президент Российской Федерации принимает непосредственное участие в формировании Правительства Российской Федерации (назначает Председателя Правительства, его заместителей, федеральных министров и других должностных лиц), обладает правом принятия решения об отставке Правительства Российской Федерации. Кроме того, Президенту Российской Федерации предоставлено право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приостанавливать действие постановлений и распоряжений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанные полномочия свидетельствуют о правомерности признания Президента Российской Федерации субъектом, осуществляющим исполнительную власть.

Есть и иные признаки, которые характеризуют Президента Российской Федерации как субъекта исполнительной власти. Речь идет о праве Президента Российской Федерации на принятие нормативных и индивидуальных актов, которые обязательны для исполнения в Российской Федерации. Такие акты, как и акты Правительства Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Обращает на себя внимание совпадение одной из форм правовых актов, принимаемых Правительством и Президентом Российской Федерации. Речь идет о распоряжениях, принятие которых является прерогативой обоих субъектов государственной власти. В обоих случаях распоряжения воспринимаются как индивидуальные правовые акты.

Президент обладает и полномочиями, которые не обусловлены осуществлением управленческой деятельности. Соответственно такие полномочия не могут быть увязаны природой исполнительной власти.

К этой категории могут быть отнесены полномочия Президента Российской Федерации: по формированию судебной власти; назначению выборов в Государственную Думу и роспуску Государственной Думы; подписанию и обнародованию федеральных законов; использованию согласительных процедур в случаях возникновения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Исполнительная власть реализуется не только Правительством Российской Федерации и Президентом Российской Федерации, но и специальными организационно-распорядительными органами, создаваемыми в пределах других «ветвей» власти.

Например, Федеральным законом от 8 января 1998 года «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»¹ учрежден Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, являющийся федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей. Обеспечение деятельности Верховного Суда Российской Федерации осуществляется аппаратом этого суда.

Созданы также структуры, обеспечивающие деятельность органа законодательной власти. «Положение об аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» принято распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 марта 1996 года № 112/1р-1 (новая редакция от 13 марта 1998 года), «Положение об аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» утверждено распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 20 февраля 1997 года № 57рп-СФ. Они также могут быть отнесены к органам исполнительной власти.

Анализ полномочий Судебного департамента и его генерального директора свидетельствует о наличии у этого органа и его руководителя признаков, свойственных исполнительной власти. Разумеется, что такого рода признаки имеют в основном внутрисистемное проявление. Управление, осуществляемое Судебным департаментом, ориентировано на решение задач внутрисистемного, внутриорганизационного характера. Однако есть и такие полномочия, которые выходят во внешнюю среду.

Например, полномочия по: представлению в Правительство Российской Федерации согласованных с Председателем Верховного Суда и Советом судей Российской Федерации предложений о финансировании судов, мировых судей и квалификационных коллегий судей; осуществлению во взаимодействии с судами, органами судейского сообщества и правоохранительными органами мер по обеспечению независимости, неприкосновенности и безопасности судей, а также безопасности членов их семей; установлению и развитию связи с государственными и иными органами, учреждениями и организациями, в том числе иностранными, в целях совершенствования организации работы судов и повышения эффективности деятельности Судебного департамента; взаимодействию с адвокатурой, правоохранительными и другими государственными органами по вопросам надлежащего обеспечения судов; рассмотрению жалоб и заявлений граждан в пределах своей компетенции.

¹ Собрание законодательства РФ, 12.01.1998, N 2, ст. 223

Генеральный директор Судебного департамента издает в пределах своей компетенции приказы, распоряжения и инструкции, обязательные для исполнения органами и учреждениями Судебного департамента, и контролирует их исполнение. Указанные приказы, распоряжения и инструкции обязательны для исполнения судами в части, касающейся организационного обеспечения их деятельности. Он же присваивает в пределах своей компетенции классные чины работникам аппарата Судебного департамента и работникам органов и учреждений Судебного департамента, а также соответствующим работникам аппаратов судов, ходатайствует о награждении указанных работников государственными наградами и присвоении им почетных званий.

Наиболее ярко признаки исполнительной власти представлены в статусе Счетной палаты, формируемом Федеральным Собранием Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О счетной палате Российской Федерации» от 7 декабря 1994 года (редакция от 23 декабря 2003 года)¹ Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. В рамках задач, определяемых действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета, который, как известно, принимается в форме закона. Таким образом, Счетная палата Российской Федерации, как и органы исполнительной власти, призвана обеспечивать исполнение закона. В процессе осуществления своей деятельности Председатель Счетной палаты полномочен издавать приказы и распоряжения. Издание такого рода правовых актов является прерогативой органа исполнительной власти. Наконец, Счетная палата Российской Федерации, вправе применять меры пресечения нарушений в сфере исполнения федерального бюджета. Такими мерами являются предписания в адрес контролируемых субъектов и приостановление всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций.

Осуществленный анализ «представительства» исполнительной власти в сфере законодательной и судебной «ветвей» власти может быть положен в основу вывода о том, что на чужом «поле», исполнительная власть проявляет себя двояко. В одном случае исполнительная власть востребована для решения внутрисистемных задач (для этих целей формируется аппарат того или иного органа, создаваемого для реализации законодательной или судебной власти). В другом случае исполнительная власть ориентирована на решение внешних задач. Примерами субъектов, представляющих исполнительную власть в смежных «ветвях» власти, являются Судебный департамент Верховного Суда Российской Федерации и соответствующие нижестоящие его структуры, а также Счетная палата Российской Федерации и соответствующие органы на низовом уровне.

Характеристика исполнительной власти предполагает исследование функций, выполняемых ею. Исполнительной властью осуществляются следующие функции.

1. Исполнительная. Реализация данной функции ориентирована на исполнение Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, законов, нормативных указов Президента Российской Федерации. По своему содержанию данная функция поглощает функцию обеспечения законности, правозащитную функцию, охранительную и некоторые иные смежные функции. Характеризуя данную функцию, полагаем целесообразным включение в состав исполняемых актов не только нормативных, но и индивидуальных. Но пока законодательство полагает достойным закрепления исполнение только нормативных актов.

¹ Собрание законодательства РФ, 16.01.1995, N 3, ст. 167.

2. Управления. Содержанием данной функции охватывается осуществление совокупности мероприятий по формированию субъектов управления и организации их деятельности. Посредством реализации данной функции обеспечивается воплощение в жизнь внешней и внутренней политики России.

3. Нормотворческая. Речь идет о подзаконном нормативном правовом регламентировании общественных отношений. Объектами такой регламентации выступают внутриорганизационные отношения, в том числе и локального характера, отношения, возникающие между субъектами, представляющими исполнительную власть, и иными участниками. Нормотворческая функция осуществляется в случаях наличия у субъекта, представляющего исполнительную власть, предусмотренных законом полномочий либо в случаях делегирования полномочий по регулированию соответствующих отношений.

Проблема определения функций исполнительной власти в юридической литературе становится достаточно остро.

В юридической литературе предлагается и другой набор функций исполнительной власти.¹ Не возражая против позиции Ю.Н. Старилова и других представителей юридической науки, имеющих собственную позицию по данному вопросу, следует отметить, что при характеристике исполнительной власти важно выделить не максимально большее количество функций (а такая задача легко решается), а определение качественно отличающихся направлений деятельности этой власти. Три выделенных направления, как нам представляется, в полной мере охватывает все возможные проявления исполнительной власти.

Характеристика исполнительной власти не может быть полной без уяснения ее системы. Поэтому вопрос о системе исполнительной власти представляет особую значимость для познания природы исполнительной власти.

Анализ статьи 11 Конституции Российской Федерации свидетельствует о том, что исполнительная власть в своем системном построении охватывает как минимум два уровня: федеральный и уровень субъектов Федерации.

Федеральный уровень исполнительной власти представлен Правительством Российской Федерации и федеральными министерствами, комитетами, а также иными субъектами отраслевого и межотраслевого управления. Кроме того, в этой группе органов исполнительной власти следует указать и на федеральные исполнительно-властные структуры, вмонтированные в сферу иных разновидностей государственной власти: законодательной и судебной.

В субъектах Федерации исполнительная власть в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

¹ Старилов Ю.Н. Административное право. Часть 1. История, наука, предмет, нормы. Воронеж. Издательство Воронежского государственного университета. 1998. С. 104.

² Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005

Статья 12 Основного закона Российской Федерации гласит о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Означает ли это, что на местном (муниципальном) уровне исполнительная власть не представлена?

На этот вопрос возможен только отрицательный ответ. Но такой ответ порождает новый вопрос. В каком соотношении находятся понятия «исполнительная власть» и «государственная власть»? Нормативно обоснованный ответ на очередной поставленный вопрос позволяет говорить о соотношении указанных понятий по формуле: «частное» - «общее». Для обоснования указанной позиции обратимся к правовой материи.

Федеральным законом от 6 октября 2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹ дается правовая регламентация управленческих отношений на местном (муниципальном) уровне.

Анализ данного Федерального закона свидетельствует о том, что на местном уровне исполнительная власть представлена в полной мере. Об этом свидетельствуют множество положений рассматриваемого Федерального закона, но некоторые ее нормы говорят об этом наиболее внятно и однозначно. Так, статьей 34 анализируемого Федерального закона, органом местного самоуправления признается «местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)». Кроме того, Федеральный закон регламентирует порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе и полномочиями органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (глава 4). И в первом, и во втором случаях речь идет об исполнительной власти на местном уровне и органах, ее представляющих.

Таким образом, исполнительная власть представлена помимо федерального и регионального уровней и на уровне местного самоуправления. Одновременно на местном уровне в предусмотренных законом случаях может быть представлена и государственная исполнительная власть. Речь идет о случаях наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Деление исполнительной власти в Российской Федерации на два вида: государственную и местную, предусмотренное Конституцией Российской Федерации, вряд ли можно считать удачным и имеющим под собой аргументацию, заслуживающую серьезного отношения.

Во-первых, органы местного самоуправления (ее исполнительно-распорядительная «ветвь», в частности), как и органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, являются органами власти. Природа власти и на местном, и на вышестоящем уровнях одинакова. Власть, в том числе и исполнительная, единственным источником которой является народ Российской Федерации, функционирует на всех уровнях общественного и государственного организма. Выделение разнокачественной власти (государственной и местной) равносильно выделению разнокачественной крови в организме человека: для головы; туловища; ног. Кровь в организме человека единая. Она одинаково питает все части тела. Точно также власть представляет собой феномен с единой природой и сущностью, не допускающей деления на разнокачественные составляющие. В первую очередь власть является народной, реализация которой в основе своей обеспечивается через публичные структуры - органы власти. Система органов власти представлена не разрозненными, а жестко взаимосвязанными структурами, каждая из которых ориентирована на решение общих задач. В этом смысле все органы власти являются атрибутами государства, соответственно должны признаваться органами государственной власти. Государство не может снять с себя обязанность за признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, которая закреплена в статье 2 Конституции Российской Федерации, на местном уровне. Реализация такой обязанности

¹ Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

обеспечивается в том числе и через местные органы исполнительной власти, которые формируются в соответствии с законами, принимаемыми государством.

Во-вторых, подотчетность и подконтрольность местных органов исполнительной власти свидетельствуют о единой, органично состыкованной системе органов исполнительной власти. Догляд, осуществляемый со стороны над муниципальных структур, представляющих государственную исполнительную власть, свидетельствует об ответственности государственных органов за дела местные. Местные органы выступают проводниками идей вышестоящих властвующих субъектов на местном уровне. Местные структуры исполнительной власти являются важным элементом в механизме реализации государственной власти на местах. Все это также свидетельствует о единой государственно-властной природе исполнительной власти, на каком бы уровне она не проявлялась.

В-третьих, характер решаемых органами исполнительной власти задач и функций на различных уровнях, методы и формы деятельности и иные признаки также свидетельствуют о единой государственно-правовой природе этих органов.

В-четвертых, как уже было отмечено, закон допускает реализацию государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления. Если такое допущение возможно, то почему нельзя признать государственно-властную природу деятельности органов исполнительной власти на местах, осуществляемую в рамках своей, а не делегированной компетенции? Думается, что ответ на данный вопрос должен быть в пользу признания государственно-властной природы исполнительной власти на местах.

Если вести речь о государственном управлении, понимаемом как деятельность органов, представляющих все «ветви» государственной власти, то соотношение указанных понятий может быть представлено как соотношение категорий «общее» и «частное». В этом случае государственное управление воспринимается как более общее понятие¹.

Если не брать во внимание законодательную и судебную «ветви» власти, то интересы исполнительной власти окажутся в сфере осуществления государственного управления в узком смысле слова. Такой вид управления является, как уже было отмечено, одним из наиболее значимых идентифицирующих признаков исполнительной власти.

Но «государственное управление» не конституционно-правовой термин. В Конституции Российской Федерации говорится о «государственной власти» и об «органах государственной власти», а не о «государственном управлении» и «органах государственного управления». Конституционно предусмотренные термины использованы также и в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Вышеприведенная классификация функций исполнительной власти, в которой функция управления занимает очень важное место, позволяет говорить о соотношении «исполнительной власти» и «государственного управления» по формуле «общее – частное».

Поскольку президентская власть в Российской Федерации имеет ярко выраженную принадлежность к исполнительной «ветви» власти, то для раскрытия содержания системы исполнительной власти необходимо определить механизмы реализации и системное построение президентской власти.

Бесспорен тезис о том, что властные полномочия Президента Российской Федерации реализуются посредством принятия им нормативных и индивидуальных правовых актов. Означает ли это, что Президент Российской Федерации является единственным субъектом, осуществляющим исполнительно-властную деятельность по реализации полномочий Президента РФ?

¹ Старилов Ю.Н. Административное право. Часть 1. История, наука, предмет, нормы. Воронеж. Издательство Воронежского государственного университета. 1998. С. 190.

Для ответа на поставленный вопрос необходимо проанализировать нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, регламентирующие деятельность Администрации Президента РФ и ее некоторых структурных подразделений.

В соответствии с Положением об Администрации Президента Российской Федерации, принятым 2 октября 1996 года (редакция от 17 августа 2000 года)¹ Администрация Президента является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации. Основной ее задачей является создание условий для выполнения Президентом Российской Федерации возложенных на него задач и функций.

Анализ правовых статусов Администрации Президента Российской Федерации и ее руководителя свидетельствует о том, что указанные субъекты обладают реальными властными полномочиями, производными от полномочий Президента Российской Федерации и базирующимися на компетенции Главы государства.

Помимо внутриорганизационных вопросов указанные субъекты решают внешние задачи. Такая их деятельность носит исполнительно-властный характер. Например, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации вправе запрашивать и получать необходимую информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций. По вопросам, отнесенным к компетенции Администрации Президента Российской Федерации, ее руководитель издает распоряжение, которое по форме и назначению совпадает с индивидуальными правовыми актами, издаваемыми органами исполнительной власти, в том числе и Президентом Российской Федерации.

К числу полномочий Администрации Президента Российской Федерации, имеющих непосредственно исполнительно-властный характер, может быть отнесено право на осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации и подготовку соответствующих докладов Президенту Российской Федерации.

Для обеспечения реализации указанного права в составе Администрации Президента Российской Федерации создано Главное контрольное управление Президента Российской Федерации. В соответствии с Положением об этом структурном подразделении Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 марта 1996 года № 383² (последняя редакция от 25 ноября 2003 года) основными функциями Главного контрольного управления являются:

контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;

контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента Российской Федерации о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Главное контрольное управление для осуществления своих функций имеет право: создавать комиссии с привлечением представителей правоохранительных и контролирующих органов, а также специалистов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для проведения

¹ Собрание законодательства РФ, 07.10.1996, N 41, ст. 4689.

² Собрание законодательства РФ, 18.03.1996, N 12, ст. 1066

проверок и принятия в ходе проверок необходимых мер по оперативному устранению выявленных нарушений и их предупреждению;

направлять должностных лиц Главного управления на заседания Правительства Российской Федерации, его Президиума, коллегий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и совещания, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

требовать самостоятельно или через привлеченных к проверке представителей соответствующих органов государственной власти от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также от организаций документы, объяснения и другую информацию, необходимые для проведения проверок в соответствии с задачами, возложенными на Главное управление;

вносить предложения Президенту Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц до принятия решения по результатам проверки;

вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений и неисполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации;

ставить перед соответствующими руководителями федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопрос о наложении дисциплинарных взысканий на государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими возложенных на них обязанностей, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

направлять предписания об устранении выявленных нарушений руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Предписание подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок или в срок, установленный в предписании, должны быть приняты меры по устранению нарушений и о результатах должно быть сообщено в Главное управление;

взаимодействовать с Аппаратом Правительства Российской Федерации, Аппаратом Совета Федерации и Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, аппаратами Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Службой внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации и иными органами государственной власти Российской Федерации;

пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

привлекать в установленном порядке к работе на договорной основе научные учреждения, отдельных ученых и специалистов;

осуществлять сотрудничество с контролирующими органами зарубежных стран и международными организациями по вопросам контрольной деятельности, изучать практику реализации контрольных функций в структуре президентской власти других государств.

Анализ функций и полномочий по осуществлению контроля свидетельствует об исполнительно-властной природе деятельности, реализуемой Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации.

Реализация исполнительно-властных полномочий Президента Российской Федерации, в зависимости от направления его деятельности осуществляется различными структурами, входящими в состав Администрации Президента Российской Федерации. Деятельность Администрации Президента России строится на отраслевых и территориальных началах. Территориальный принцип организации деятельности Администрации Президента РФ обеспечивается через институт Полномочных представителей Президента Российской Федерации, которые представляют интересы Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Надо отметить, что институт представителей Президента Российской Федерации обеспечивает также и отраслевое управление. Так, предусмотрены полномочные представители Президента РФ в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также в российских, иностранных и международных организациях.

Как уже отмечалось все структуры, входящие в состав Администрации Президента Российской Федерации, и, сама Администрация Президента Российской Федерации, в целом, являются носителями исполнительной власти, «приписанной» Президенту Российской Федерации. Но наиболее ярко исполнительно-властные полномочия проявляются в рамках института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Для обоснования указанного тезиса необходим анализ Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденном Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года¹ (последняя редакция от 13 января 2001 года).

В соответствии с Положением Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (далее именуется - полномочный представитель) является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Основными задачами полномочного представителя являются:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции:

обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

¹ Собрание законодательства РФ, 15.05.2000, N 20, ст. 2112

анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;

организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально - экономического развития территорий в пределах федерального округа;

согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;

организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;

согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, а также объявляет благодарность Президента Российской Федерации;

вручает по поручению Президента Российской Федерации удостоверение судьи судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции;

принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Для решения задач и функций, возложенных на Полномочного представителя ему предоставлено право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

образовывать совещательные и консультативные органы.

Полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата полномочного представителя.

Перечисленные задачи и функции полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе не могут быть реализованы без опоры на государственно-властный компонент. Поскольку речь идет о формате власти Президента Российской Федерации, то и власть полномочных представителей Президента Российской Федерации имеет исполнительную природу.

Наиболее выразительно власть полномочных представителей Президента Российской Федерации проявляется в институте согласования. С полномочным представителем Президента Российской Федерации должны быть согласованы кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти; согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа; направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении

государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий; проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа.

Институт согласования по своей сути означает принятие предварительного решения. Если это решение положительное (полномочный представитель согласен с проектом решения Президента Российской Федерации), то у Президента РФ появляется возможность принятия или не принятия решения по конкретному лицу или по конкретной ситуации. Отрицательное же решение (отказ в даче согласия полномочным представителем Президента Российской Федерации) означает, по существу, принятие решения за Президента РФ. Таким образом, в известной степени полномочные представители Президента Российской Федерации по федеральным округам реализуют полномочия самого Президента РФ.

Следует отметить, что институт согласования является атрибутом Администрации Президента РФ и всех ее структур. В этом смысле Администрация Президента РФ обладает так называемой «опережающей» властью. И в этом смысле в известной степени подменяет власть Президента Российской Федерации.

Выход из положения видится в использовании механизмов, обеспечивающих доведение до сведения Президента РФ всех вариантов решений. Как согласованных с Администрацией Президента РФ, так и не получивших ее поддержку.

Более радикальным представляется решение о легализации исполнительно-властной природы полномочий Администрации Президента Российской Федерации и законодательное признание указанной президентской структуры в качестве субъекта исполнительной власти. Кроме того, Администрация Президента РФ должна быть признана субъектом ответственности наравне с классическими представителями исполнительной власти (Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти в субъектах Федерации и на местах). Все решения, согласованные с Администрацией Президента РФ, либо принятые по их инициативе, должны быть отнесены в сферу ответственности Администрации Президента РФ. Закон должен содержать соответствующие правовые механизмы, обеспечивающие реализацию ответственности Администрации Президента за решения, принимаемые с ее участием.

Институт президентства представлен не только на федеральном уровне. В Российской Федерации президентская власть представлена и в субъектах Федерации. Кроме того, одинаковую природу с институтом президентства имеет институт высших должностных лиц в субъектах Федерации и на уровне местных органов власти.

Данный вывод основывается на положениях Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 года, а также на положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года.

Указанными законами предусматривается введение высших должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований. Их правовой статус имеет много общих признаков со статусом Президента РФ.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на

территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Глава муниципального образования:

подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

издает в пределах своих полномочий правовые акты;

вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Таким образом, на уровнях субъектов Российской Федерации и местного муниципального образования представлен аналог власти, представляемой на федеральном уровне Президентом Российской Федерации.

Теория разделения властей в условиях российской правовой действительности не определила природу власти прокурорской власти. Прокуратура РФ в Конституции РФ не названа в числе субъектов, осуществляющих государственную власть. Наличие государственно-властных полномочий Генерального прокурора РФ и подчиненных ему нижестоящих прокуроров не может вызывать каких бы то ни было сомнений. Но и отнесение прокуратуры к той или иной «ветви» власти, определенной Конституцией РФ, вряд ли правомерно.

Анализ статьи 129 Конституции РФ и Федерального закона «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года¹ свидетельствует о том, что прокурорскую власть следует рассматривать как самостоятельную разновидность государственной власти.

Власть прокуратуры имеет некоторые общие признаки с исполнительной властью. Она призвана осуществлять от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Таким образом, обеспечение исполнения законов

¹ Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, N 47, ст. 4472

на территории РФ является общей заботой органов исполнительной власти и прокуратуры. Но, в отличие от органов исполнительной власти прокуратура не осуществляет управленческой деятельности.

Функциями прокуратуры являются осуществление:

надзора за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзора за исполнением законов судебными приставами;

надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

осуществление уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации

осуществление координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Из всех перечисленных функций, пожалуй, последняя функция может быть воспринята как управленческая. Но такая функция реализуется только в одной сфере – сфере борьбы с преступностью и распространяется на деятельность только правоохранительных органов. Поэтому эту функцию нельзя рассматривать как основную. Следовательно, во всем остальном прокуратура далека от задач, решаемых органами исполнительной власти.

Но исполнительная власть представлена и в органах прокуратуры. Внутриорганизационные отношения в органах прокуратуры обслуживаются органами исполнительной власти, вмонтированными в систему органов прокуратуры. Речь идет об аппарате, обеспечивающей решение вопросов тыла, делопроизводства, а также прохождения государственной службы в органах прокуратуры.

2. Предмет, метод и система административного права

Административное право – отрасль правовой системы РФ, регулирующая общественные отношения, которые возникают в связи с организацией и функционированием системы органов государственного управления на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации. Такого рода отношения, многообразные по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Предмет административного права – общественные отношения, возникающие, как правило, на основе власти и подчинения в рамках управленческой деятельности между субъектами государственного управления, с одной стороны, или ими же и гражданами, государственными (негосударственными) предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, профсоюзами и другими субъектами права – с другой.

Эти общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, а потому и называются обобщенно управленческими.

Административное право отчетливо выражает все особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом (или правом управления). Закрепляя соответствующие правила поведения в сфере государственного управления, оно придает управленческим общественным отношениям характер правоотношений.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. Так, в зависимости от особенностей участников выделяются следующие наиболее типичные их виды:

а) между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);

б) между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрация двух областей);

в) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны и пр.), предприятиями и учреждениями;

г) между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т.п.);

д) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

е) между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры и т.п.);

ж) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

з) между субъектами исполнительной власти и гражданами.

Во всех названных видах управленческих отношений непременно участвует тот или иной субъект исполнительной власти или орган государственного управления.

В современном понимании выделяют три группы общественных отношений, составляющих предмет административного права России:

- отношения, возникающие в процессе организации и осуществления административно-публичной деятельности как одного из видов властно-публичной деятельности государства с непосредственным участием соответствующих административных органов;

- отношения, возникающие в процессе разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях;

- отношения, возникающие между физическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них административных органов, но находящихся под контролем (надзором) последних¹.

На основе изложенных позиций, возможно получить обобщенную характеристику предмета административного права. Он достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия органов государственного управления;

¹ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 33.

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти;

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отношения, возникающие между физическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия под контролем (надзором) административных органов (например, отношения между водителями транспортных средств, а также между ними же и пешеходами, которые находятся под надзором ГИБДД).

Административное право в рамках своего предмета создает определенный правовой режим организации и деятельности, прежде всего субъектов исполнительной власти в полном соответствии с их конституционным назначением, а также поведения всех иных участников регулируемых управленческих отношений.

Таким образом, административное право – отрасль российской правовой системы, представляющая собой систему правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в сфере реализации исполнительной власти или государственного управления.

Система административного права – это совокупность норм административного права, объединенных в правовые институты.

До недавнего времени административное право состояло из трех частей: общая, особенная и административная юрисдикция¹. В настоящее время ведущие ученые административисты предлагают выделять две части российского административного права: общую и особенную².

Каждая часть включает в себя несколько административно-правовых институтов.

В состав первой части административного права входят следующие административно-правовые институты:

нормы, определяющие общие правовые начала организации и осуществления государственного управления;

нормы, регулирующие административно-правовой статус граждан (физических лиц);

нормы, определяющие порядок организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти, государственного управления, а также иных субъектов управления;

нормы, регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных и муниципальных служащих;

нормы, упорядочивающие административно-правовые статусы негосударственных объединений;

нормы, определяющие формы и методы государственного управления;

нормы, определяющие общие правовые процедуры осуществления административно-публичной власти;

нормы, направленные на обеспечение законности в сфере государственного управления.

Нормы второй части административного права подразделяются на группы (институты), регулирующие управление в сферах:

межотраслевых;

административно-политической, обеспечивающей безопасность граждан, общества и государства;

¹ Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. Учебник. изд. 4-е / под ред. док. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России, центр юридической литературы «Щит», 2002. С. 31-32.

² Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 44-43.

социально-культурной деятельности государства;
хозяйственной деятельности государства.

В рамках основных групп (институтов) выделяются нормы административного права, регулирующие управление отдельными отраслями (транспортом, здравоохранением, образованием, обороной и т.д.) и межотраслевыми сферами (учетом и статистикой, стандартизацией, метрологией и т.д.).

Третью часть отрасли административного права составляют нормы, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность. Эти нормы содержатся в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Они определяют составы административных правонарушений и ответственность за их совершение: устанавливают органы и круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; регламентируют производство по делам об административных правонарушениях и порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Существует несколько вариантов построения системы административного права. В качестве примера можно привести систему административного права, предлагаемую Бахрахом Д.Н.:

Общая часть состоит из двух групп.

Группа 1 – институты, регулирующие:

- административно-правовые статусы индивидуальных субъектов права;
- административно-правовые статусы органов и служащих публичной администрации;
- административно-правовые статусы государственных и муниципальных организаций;
- административно-правовые статусы частных организаций;
- формы и методы воздействия государственных и муниципальных исполнительных органов.

Группа 2 – институты, регулирующие:

- обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти, муниципальных исполнительных органов, их должностных лиц;
- принуждение по административному праву;
- административное судопроизводство.

В особенной части административного права выделяются четыре подотрасли, объединяющие институты, регулирующие:

- административно-политическую деятельность по обеспечению безопасности граждан;
- организационно-хозяйственную деятельность государственной и муниципальной исполнительной власти;
- социально-культурную деятельность, осуществление социальных программ государственной и муниципальной исполнительной власти;
- деятельность государственных и муниципальных органов исполнительной власти по организации и осуществлению политических, экологических и иных связей с другими странами¹.

Из вышеизложенного следует, что административное право - одна из самых крупных и сложных отраслей российского права. Это обусловлено ее предметом, широким кругом управленческих отношений.

3. Наука административного права

Начало развитию науки административного права положила наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении – камералистика, корни которой уходят в XVI столетие.

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. С. 72-73.

«Повышенная потребность в финансах для содержания двора (государства), чиновничества и военных, а также развитие меркантильной экономической политики выступили главными причинами становления научных знаний и представлений в областях, изучаемых камералистикой».

Камеральная наука (которая считалась в ту эпоху также полицейской наукой) выработала свой инструментарий изучения управления, его структурную организацию и процесс совершенствования. Будучи по сути политической, камеральная наука учитывала также учение об экономике и о государственных финансах, другими словами, включала в себя современное финансовое право. На этих теоретических основах возникла и новая наука административного права XIX столетия.

Одним из важнейших источников науки полицейского права в России являлась практика формирования и деятельности полицейских учреждений. В середине XVIII в. наряду с сугубо правоохранными функциями полиция исполняла и общеадминистративные полномочия. В общую компетенцию российской полиции в XVIII в. включались следующие задачи: борьба с преступностью и неповиновением населения; дознание; сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат; борьба с нищенством; перепись городского населения; паспортное дело; обеспечение безопасности движения по улицам; надзор за противопожарной безопасностью; контроль за торговлей; надзор за Ценами на рынке; благоустройство городов (замоещение улиц, площадей, рынков, ремонт дорог и мостов, очистка рек, укрепление и благоустройство берегов, посадка деревьев); строительство и его полицейская регламентация; участие в проведении религиозной политики.

Таким образом, как в Российской империи, так и в западноевропейских странах под термином «полиция» в XVIII в. понимали многообразную деятельность полицейских учреждений, направленную на обеспечение не только общественного порядка и безопасности населения, но и благосостояния общества, а также осуществление функций так называемого «внутреннего управления».

Практически до XIX в. назначением полицейской государственной деятельности считалось обеспечение «счастья граждан», безопасности и благосостояния. Соответственно этому с термином «полиция» идентифицировалось внутреннее управление (за исключением управления финансами). Поэтому и литература по управлению именовалась «полицейской наукой». Она составляла комбинацию из описаний управленческих дел (случаев, мероприятий) и изданных в связи с этим инструкций и практических указаний по осуществлению административных действий.

С развитием государственного управления административное право постепенно превращалось в важную отрасль права. Оно вырабатывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. В процессе дальнейшего развития камералистики происходило одновременное обособление входящих в нее дисциплин. Наиболее значимым в деле формирования самостоятельной науки административного права явилось выделение из камералистики полицейского права.

Переход в XIX в. развитых европейских стран от аграрного хозяйства к индустриализации обусловил быстрое развитие населенных пунктов и их укрупнение. Концентрация больших групп людей на ограниченном пространстве уменьшала их возможность самообеспечения при удовлетворении своих потребностей. Следствием этого стало проведение глубоких социальных и экономических перемен, появление новых задач публичного управления, осуществление правовых реформ, развитие правоведения, законодательства, применения права, а также внедрение в практику государственного строительства и управления нормативных нововведений. Административное право в те

годы развивалось соответственно общим тенденциям понимания и развития права, всей правовой системы и законодательства.

В XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых Р. Моля и Л. Штейна. Система управления либерального правового государства характеризуется разделением властей, сокращением задач государства (и вместе с этим задач управления), «связыванием» законом административной власти правителей и установлением субъективных правовых позиций каждого индивидуума по отношению к государственной власти. Таким образом, с образованием государственно-правового порядка и новых общественных отношений началось формирование предпосылок для создания науки административного права. Сначала эта наука называлась «государственно-правовой наукой» (наукой государственного права), что показывало ее взаимосвязь как с государственным правом, так и с публичным правом.

Административное право отделилось от науки государственного права в качестве самостоятельной части дисциплины публичного права в результате длительного и противоречивого процесса развития. Предпосылкой выделения нового административного права послужило появление уже в XVII—XVIII вв. новой кадровой профессиональной категории - чиновников. В те времена сильной центральной государственной власти требовался корпус профессиональных администраторов, который послушно и качественно исполнял бы свои задачи. Возникновение чиновничества с их верностью закону, беспристрастностью и деловитостью являлось важным условием формирования буржуазного правового государства. В XIX в. произошло дальнейшее укрепление бюрократии, необходимой для выполнения зарождавшегося в то время «управленческого государства».

С превращением тоталитарного «полицейского государства» в буржуазное правовое государство и благодаря идеям Просвещения и Великой Французской революции возник новый взгляд и на административное право: управление должно основываться на законе; оно осуществляется при неуклонном учете прав и обязанностей граждан по отношению к государству и его органам; административные положения уже не могут произвольно изменяться, как это было ранее.

Буржуазное правовое государство, проводя разделение властей и признавая защищенную законом свободу индивидуума, обеспечило принципиальные условия развития систематической административно-правовой науки. Так как теперь имела место определенная регламентация полномочий и компетенции государственных органов и были определены публично-правовые отношения, между государством и гражданами, то появлялась надежда на реальное юридическое установление и систематизацию административного строительства и управленческих действий.

В конце XVIII в. и почти на всем протяжении XIX столетия появилось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Французские ученые как бы подхватили эстафету камералистов, а труды по управлению писали администраторы, политики, журналисты, преподаватели университетов. Наиболее известными авторами были, например: Ж. Пеше («О полиции и муниципалитетах», 1789 г.), Ч.-Ж. Боннен («Принципы государственного управления», 1812 г.), Ж. Имберт («Административные нравы», 1825 г.), А. Вивьен («Очерки об администрации», 1845 г.), А. Шардон («Административная власть», 1912 г.). В этих и других работах преобладало представление о таком управлении, которое регламентировано законом, т. е. правовые представления об администрации возобладали над прочими. Административное право «одержало победу» над наукой управления. Вместе с тем наука государственного управления заняла определенное место в общей теории административного права.

Трудно переоценить работы Р. Моля «Государственное право королевства Вюртемберг» и «Наука о полиции по принципам правового государства». А рекомендации Л. Штейна, изложенные в работе «Теория государственного управления», были учтены в

ходе институциональных преобразований, а также при подборе и расстановке кадров в середине XIX в.¹

Новые социально-экономические условия, сложившиеся после поражения революционного движения в Германии 1848-1849 гг., существенно образом отразились на формировании важнейших научных представлений о сущности управления, его задачах, целях и организации управленческой деятельности в середине XIX столетия. В то время выдвигались требования по развитию догматики публичного права и его реализации на практике, а также по разделению государственного и административного права. Особо подчеркивал это требование К. фон Гербер, утверждавший, что административно-правовые предписания не должны служить простым приложением к государственному праву.

Н. Рождественский в 1840 г. издал большой труд «Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам», который был подготовлен под явным воздействием идей Р. фон Моля.

В 1856 г. И. Платонов выпустил книгу под названием «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном», в которой попытался критически проанализировать уже сделанное в области полицейского права. Заметный след в развитии русского административного права оставили Н. Бунге и А. Антонович, которые подошли к рассмотрению вопросов с позиции экономики; они хотели представить науку о государственном благоустройстве как науку точную, использующую эмпирические методы. В 1871 г. вышла книга И. Андреевского «Полицейское право», развивавшая идеи Р. фон Моля применительно к российским историческим условиям.

Параллельно развитию государственного права развивалась и область административного права. Укреплению мысли о необходимости тщательной научной разработки принципов административных действий содействовало то, что понятие правового государства было ограничено в соответствии с требованием подвести административную деятельность под власть закона. Такое ограничение понятия правового государства появилось, например, в вышедшей в 1864 г. монографии О. Бэра «Правовое государство». По его мнению, правовое государство может быть достигнуто только тогда, когда публичное право будет установлено законом, а самоуправление подчинено судопроизводству.

К. фон Гербер под отношением между государством и гражданином понимал правоотношение, в рамках которого должны гарантироваться соблюдение публичных прав и обеспечение правовой защиты. Он попытался распространить действие правовых норм на область управленческой деятельности, осуществляемой различными субъектами. Развитие этой теории продолжил Ф. Майер, который первым высказал идею об объединении земельного (т. е. разрозненного по отдельным землям) административного права в общее немецкое административное право. О. фон Сарвей развил эту идею и составил общее учение административного права, собрав воедино из всех германских земель главные административно-правовые положения. Ученый подчеркивал, что «административная юстиция является предпосылкой административного права», а административное право в узком смысле невозможно представить без судопроизводства.

Таким образом, Ф. Майер в 1862 г. и О. фон Сарвей в 1884 г., являясь представителями так называемого юридического метода в исследовании административно-правовых вопросов, сделали попытку сформулировать общие административно-правовые принципы.

Внутри административно-правовой науки в те годы конкурировали между собой два направления в развитии административного права.

1. Представители государственно-правового, т.е. политического, направления (научно-государственного метода), используя в методическом плане достижения

¹ Административное право: часть первая. Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005. – 428 с.

полицейской науки, пытались привнести в сферу науки государственного права управленческие категории, т.е. материю, составляющую предмет управления. Целью подобного подхода в развитии науки административного права являлось полное описание реального функционирования управления в различных областях государственной деятельности. Правовые нормы, регулирующие соответствующие области управленческой деятельности, были сгруппированы в зависимости от предмета и целей управления и относительно этого получали свое научное объяснение. Таким образом, научно-государственный метод основывался на достижениях науки управления и состоял в необходимости ее дальнейшего строительства. Этот метод исходил из анализа отдельных отраслей управления и объяснял относящиеся к ним правовые установления, не создавая при этом внутреннего единства административного права и соответственно не представляя его в качестве разнообразного позитивного правового материала, требующего систематизации и кодификации.

2. Научно-правовой (юридический) метод распространялся на сферу исследования административно-правовых вопросов. При этом использовались достижения сравнительно-правового подхода. Юридический метод был направлен на создание административного права путем выявления присущих ему собственных правовых институтов, он способствовал всестороннему познанию административной жизни и на этой основе приданию ей правового порядка. В итоге были разработаны понятия «система» и «общее учение» административного права, которые, в свою очередь, обосновывали самостоятельность правовой дисциплины и обеспечивали ее дальнейшее развитие.

Немногим позже в западноевропейских странах была создана система административных судов, в которых можно было обжаловать решения (действия, мероприятия) административной власти. Возникновение административных судов преследовало цель создания повышенной правовой защиты граждан от произвола государственной администрации. В странах Западной Европы начиная с середины XIX в. учреждались административные суды или квазисудебные органы; в Швеции, например, административные суды были созданы в 1909 г.

В эти же годы продолжало свое быстрое развитие муниципальное самоуправление. Значение его было велико, так как оно непосредственно затрагивало интересы граждан, проживающих в определенной местности (например, в городах). В отличие от государственного муниципальный (коммунальный) уровень управления, основывающийся на местных управленческих органах в городах и сельской местности, был сильнее связан с учреждениями социального благосостояния, т. е. социальная управленческая деятельность местных органов была заметной и давала реальные результаты. С повышением социально-экономического уровня развития муниципальное самоуправление становилось все более обширным и дифференцированным. На местном уровне предпринимались также попытки создать гарантии соблюдения законности с помощью такого правового средства, как выступление в суде против административной власти и обжалование ее решения.

Эпоха конца XIX — начала XX в. для науки административного права была переломной, т.к. оно постепенно превращалось в самостоятельную дисциплину. О. Майер, невзирая на значительное преимущество Франции в развитии науки о бюджете (финансах, штатах), попытался ускорить темпы развития административно-правовой науки в Германии. Этот ученый продолжительное время существенно влиял на развитие германской административно-правовой науки. Можно сказать, что на его идеях произошло становление в XX в. современной административно-правовой науки.

О. Майер изложил свое видение принципа правовой государственности в вышедшем впервые в 1895 г. произведении «Германское административное право». Исходя из принципа разделения властей, ученый, прежде всего, разделял государственную деятельность в области законодательства, юстиции и управления. Ученый исходил из того, что необходимой основой административного права является конституционное

государство, т. е. такое, в котором народное представительство при осуществлении государственной власти участвует в законотворчестве. При этом над всякой государственной деятельностью должен стоять закон; требование установить власть закона над управлением нашло выражение в термине «правовое государство».

О. Майер определил понятие «управление» как «деятельность государства по осуществлению своих целей в рамках установленного правопорядка». Чтобы соответствовать принципам правового государства, управление в нем должно быть связано правовыми принципами, создание которых обеспечивает, в свою очередь, конституционное право». В качестве дополнения к общим принципам права О. Майер выделил властный акт, регулирующий в каждом случае совершения управленческого действия отношения и подлежащий судебному контролю. Сформулированные им понятия субъективного публичного права, публичной собственности и публичного предприятия — весьма заметный вклад в теорию административно-правовой науки.

В течение первых десятилетий XX в. большой вклад в усовершенствование германского административного права был внесен такими учеными, как К. Корманн, Ф. Фляйнер, Ю. Хачек, А. Меркл, Р. Тома и В. Еллинек. Под влиянием идей и положений германского административного права развивалась административно-правовая наука и в других европейских странах.

Аналогично странам Западной Европы наука российского административного права развивалась как наука полицейского права (наука о полиции), и ее зарождение относится к началу XIX в. В развитие российского полицейского права внесли заметный вклад многие исследователи: И. Е. Андреевский, Э. Берендтс, Н. Н. Белявский, П. Гуляев, В. Дерюжинский, В. В. Ивановский, В. Н. Лешков, А. С. Окольский, М. К. Палибин, И. Т. Тарасов, И. Шеймин, М. М. Шпилевский. На становление полицейского права значительное влияние оказало также развитие самой полиции и полицейских учреждений.

Полицейское право как наука изучало полицейское законодательство, т. е. представляло его систематизирование, выявляя обстоятельства и причины, обусловившие появление полицейских законов и положений. Относительно сущности науки полицейского права среди русских и зарубежных полицейстов единства не наблюдалось: одни называли ее наукой полиции (Р. фон Моль); другие именовали ее полицейским правом (Г. фон Берг, И. Е. Андреевский); французские юристы дали ей название административного права; Л. Штейн говорил о науке внутреннего управления. Объект науки полиции также был спорным: одни включали в него финансовое и военное управление, другие — все внутреннее управление государства, кроме финансового, военного, судебного и дипломатического.

Что касается определения науки о полиции, то в литературе начала XX в. насчитывалось более ста формулировок. Определение науки полицейского права предварялось выявлением сущности термина «полицейская деятельность», под которой в узком смысле понималась деятельность государства, осуществляемая правительством, состоящая в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ и направленная на обеспечение условий безопасности и благосостояния, а также обеспечивающая такие условия. Весьма интересное определение науки полицейского права мы находим у И. Т. Тарасова, который относил к ней науку о правовых нормах, определяющих полицейскую деятельность государства. По его мнению, эта наука исследует правоотношения, возникающие из государственной деятельности, а также ее задачи, формы и границы. Положительным полицейским правом, по И. Т. Тарасову, называется совокупность постановлений и норм, определяющих полицейскую деятельность в государстве.

Существенный вклад внес А.И. Елистратов. В своей работе «Основные начала административного права» (1914 г.) он впервые изложил научный материал в соответствии с институционной системой. Административно-правовые институты были

объединены в трех разделах: субъекты административного права; объекты административных отношений; формы административной деятельности.

Российское полицейское право как учебный курс на рубеже XIX—XX вв. включал следующие составные части:

1. понятие и содержание науки полицейского права; источники действующего полицейского законодательства; меры полицейского принуждения;
2. деятельность полиции безопасности (в области предупреждения и пресечения преступлений; наблюдения за печатью; предупреждения и пресечения опасностей, не зависящих от человека; реализации строительной полиции и т. д.);
3. деятельность полиции благосостояния (в области образования; обеспечения материального благосостояния; содействия развитию сельского хозяйства и торговой промышленности).

Административное право конца XIX — начала XX в., понимаемое в широком смысле, представляло собой учение о всей совокупности юридических норм, определяющих деятельность административных органов (т. е. из предмета исследования исключались нормы о государственном устройстве, судебной деятельности и судоустройстве). Следовательно, в систему этой науки входили: военное управление, международное, финансовое, церковное и внутреннее управление. Однако центральным в системе науки административного права оставался вопрос об организации административных установлений (учреждений) в сфере внутреннего управления (их природа, формы устройства, отношения). Другим важным вопросом являлась деятельность административных учреждений по формальному применению административно-правовых норм (формы управления). И, наконец, наука административного права включала административную юстицию как особую форму разрешения коллизий (споров), возникающих в процессе административной деятельности. В совокупности три указанных вопроса составляют Общую часть науки административного права.

Материальная, или Особенная, часть науки административного права — это нормы, которые определяют задачи деятельности административных учреждений, а также способы и средства их осуществления. Сюда входили учения:

1. о полиции безопасности;
2. о народном здоровье;
3. о духовном развитии;
4. об экономическом благосостоянии.

В начале советского периода (после 1917 г.) наука административного права стала формироваться по мере возникновения «советского» государственного управления и административного права как отрасли права, регулирующей управленческие отношения. Однако это развитие было противоречивым. В первые годы советской власти административное право преподавали профессора, которые работали в российских университетах еще до революции. Среди них можно назвать В. Л. Кобалевского, А. Ф. Евтихьева, А. И. Елистратова.

В 1936 г. в Германии была опубликована большая статья известного русского ученого-административиста Н. Карадже-Искрова «Административное право в Советском Союзе (России) с 1917 г.», в которой автор выделил четыре этапа развития административного права.

1. Первый период (примерно до середины 1918 г.) характеризуется ликвидацией сословий, гражданских и военных чинов, национализацией большей части национального хозяйства, уничтожением частной собственности на землю, монополизацией банков. В этот период государственная власть была чрезвычайно децентрализована. Децентрализация вводилась даже в армии, когда вся власть в армии была передана солдатским Советам. Только Декретом от 22 апреля 1918 г. эта система в армии была ликвидирована и введена, как и прежде, система назначений командиров.

2. Второй период (середина 1918 — начало 1921 г.) — эпоха так называемого военного коммунизма, когда важнейшие отрасли экономики были сосредоточены (централизованы) в руках самого государства. Своей наивысшей точки развития эти процессы достигли в преддверии новой экономической политики. Таким образом, характерная для первого периода децентрализация сменилась централизацией государственной власти.

3. С введением новой экономической политики в начале 1921 г. были декларированы новые принципы организации управления. Государство хотело руководить лишь важнейшими отраслями промышленности. Остальное планировалось предоставить в частные руки и развивать на условиях частной инициативы. Поэтому объем государственного управления заметно уменьшился. В случаях незаконной экспроприации дела должны были рассматриваться обычными судами, и государство брало на себя ответственность за незаконные акты своих чиновников.

Чтобы укрепить законность управления, была создана прокуратура, которая имела большие полномочия в сфере надзора за законностью совершения управленческих действий, а также вид административного судопроизводства (судебного контроля) для споров, которые возникали из пользования землей. В этот период, который продлился до конца 1928 г., было сделано много попыток кодифицировать административное право. Однако в тех республиках, где эти попытки имели место, они не завершились успехом.

4. С первыми пятилетками (с 1 октября 1928 г.) начался четвертый период развития советского административного права (до 1936 г.), охарактеризованный стремительным оттеснением частного хозяйства и его заменой государственным хозяйством и колхозами (совхозами). Эти нововведения повлекли за собой и соответствующие изменения в советском законодательстве. Можно здесь вспомнить о введении паспортов.

В конце 20-х г. идеологами советской юриспруденции Е.Б. Пашуканисом и П.И. Стучной было поставлено под сомнение наличие необходимой базы для существования в пролетарском государстве административного права. Это привело к исключению из программ учебных заведений дисциплины административного права, сворачиванию научных исследований по административно-правовой проблематике.

Такой запрет просуществовал вплоть до июля 1938 года, когда на 1 Всесоюзном совещании по вопросам науки советского государства и права учеными С.С. Студеникиным и Г.И. Петровым административное право было «реанимировано».¹

С принятием в 1936 г. Конституции СССР начался новый этап развития науки административного права. Основной закон установил систему органов управления как особую группу органов Советского государства, закрепил подзаконный характер исполнительно-распорядительной деятельности этих органов, их систему.

Одним из важнейших событий в истории развития науки права стало Совещание по вопросам науки советского государства и права (июль 1938 г.), на котором понятие права было определено как обладающая определенными признаками система норм. На совещании было решено восстановить науку административного права. Отмечалось, что роль административного права возрастает в силу большой значимости государственного управления и необходимости разработки следующих вопросов: определение предмета и содержания науки советского административного права, а также полномочий органов государственного управления, анализ методов руководства хозяйством, социально-культурным строительством и т. д.

С 1938 г. в университетах было восстановлено преподавание административного права. В юридических журналах вновь появились статьи, посвященные проблемам этой отрасли. В конце 30-х гг. на страницах научной печати обсуждался вопрос о предмете административного права, его сущности и системе, природе государственного управления, принципах права и т.д. В 1940 г. Г.И. Петров писал о том, что «советское

¹ Административное право: часть первая. Учебник. — М.: ЦОКР МВД России, 2005. — 428 с. С. 20-21.

социалистическое административное право есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, т.е. исполнительно-распорядительной деятельности социалистического государства».

В 1940 г. был опубликован первый учебник административного права после восстановления этого учебного курса в системе учебных юридических дисциплин. Его авторы подчеркивали социалистическую сущность советского государственного управления. Предмет науки административного права определялся через понятие исполнительно-распорядительной деятельности; были сформулированы принципы советского государственного управления, перечень которых сохранился до конца 80-х гг.; установлена система административного права, состоящая из Общей и Особенной частей. В 1950 г. был подготовлен учебник административного права для юридических вузов.

В течение 1950—1980 гг. было издано множество монографий и научных статей, посвященных важнейшим вопросам и институтам административного права. Серьезным научно-теоретическим анализом многих административно-правовых проблем (например, административной ответственности, административного процесса, государственной службы) характеризовались 60-70-е гг. В 1966 г. вышла монография видного ученого-административиста В.М. Манохина «Советская государственная служба», в которой автор впервые проанализировал в комплексе многочисленные вопросы государственной службы (понятие государственной службы, основные принципы, правовой статус государственных служащих и т. д.). И все же работ по государственной службе, изданных в 1960-1980-е гг., было крайне мало, что объяснялось одной причиной: отсутствием правовой регламентации государственно-служебных отношений.

В середине 80-х — начале 90-х гг. ученые делают заметные шаги в развитии и анализе таких важнейших теоретических вопросов науки административного права, как сущность и предмет административного права; систематизация и кодификация административного права; применение его норм; содержание государственного управления, его форм и методов; система и правовое положение органов государственного управления; государственная служба; административный процесс; административная юрисдикция; обеспечение законности в государственном управлении. Особое внимание уделяется роли человеческого фактора в повышении эффективности деятельности органов управления, ответственности в управлении.

В течение нескольких лет (конец 70-х — начало 80-х гг.) видными учеными-административистами Ю. М. Козловым, Б. М. Лазаревым, А. Е. Луневым и М. И. Пискотиным был подготовлен и издан шеститомный курс «Советское административное право»: «Методы и формы государственного управления» (1977 г.); «Государственное управление и административное право» (1978 г.); «Управление в области административно-политической деятельности» (1979 г.); «Управление социально-культурным строительством» (1980 г.); «Основы управления народным хозяйством» (1981 г.); «Управление отраслями народного хозяйства» (1982 г.).

В 1995-1998 гг. было издано много научной и учебной административно-правовой литературы. Профессора А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, В. М. Манохин, Д. М. Овсянко, Ю. А. Тихомиров и другие ученые опубликовали свои учебники по административному праву. Государственной службе посвящены также книги Д. М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации» (1996 г.) и В. М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование» (1997 г.). В это же время обосновывается целесообразность выделения из структуры административного права такой подотрасли, как служебное право.

Возрос интерес ученых и к проблеме административного договора административно-деликтного и полицейского права, к административной деятельности органов внутренних дел. Дальнейшее развитие получили также проблемы административно-юрисдикционного процесса, производства по делам об административных правонарушениях.

После принятия в 1993 г. новой Конституции РФ, новых федеральных законов, законов субъектов РФ перед наукой административного права встали важнейшие задачи развития многих сфер управления и административного права. Среди приоритетных направлений административно-правового исследования можно назвать следующие: сущность и современные задачи, функции и принципы государственного управления и местного самоуправления; становление системы местного самоуправления и анализ ее важнейших элементов; проблемы функционирования исполнительной власти в России; принципы и функции современного административного права; создание нового административного законодательства и его дальнейшая систематизация и кодификация; административно-применительная деятельность; административный процесс; административная юстиция (административно-судебная деятельность); новая структура административного права; выделение новых подотраслей административного права; проблемы государственной службы (публичной службы); укрепление законности и дисциплины в сфере государственного управления.

Итак, основными достижениями науки административного права последних 70-80 лет являются:

1. возрастание государственного вмешательства (государственного регулирования) в экономику, особенно в такие сферы, как градостроительство, благоустройство территории, защита окружающей природной среды;
2. внутренние преобразования административного законодательства;
3. развитие судебной практики по административным делам;
4. разработка правовых проблем процесса публичного управления;
5. защита прав и свобод граждан от действий и решений государственного управления (административное судопроизводство);
6. установление законодательных основ публичной службы, профессиональных чиновников;
7. повышение качества нормативного регулирования административного договора и усиление его роли в управленческой практике;
8. новая структура административного права, которая видоизменялась под воздействием нового административного законодательства.

Современное развитие науки административного права базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и улучшения административных процедур. Упомянутый ранее принцип «преимущества закона» (принцип законности или оговорки закона) — основополагающий для административного права, в сфере совершения административных действий все более распространяет свое действие на правовые области. Органы управления, осуществляя нормотворческую деятельность, обязаны в первую очередь руководствоваться действующим в конкретной сфере законом, т. е. эти управленческие действия должны быть разрешены законодателем.

Другой важной тенденцией, которая развивается в последние годы особенно заметно, является постепенное вытеснение учения об особом властном отношении из административного права и замена его правоотношением между субъектами, урегулированным правовыми нормами и направленным на обеспечение правопорядка, безопасности общества и благосостояния граждан. Таким образом, акцент делается не на анализе имеющихся у органов управления властных полномочий, а на правильном, целесообразном, эффективном и законном их использовании.

На основе анализа точек зрения, имеющихся в теории права и отраслевых юридических науках, обобщения административного законодательства и практики его применения можно сделать вывод о том, что предмет познания науки административного права охватывает следующие основные элементы: предмет отрасли права, административно-правовые категории, практику органов исполнительной власти, историю

развития административного права как отрасли права и как науки, а также метод науки административного права. Все эти элементы изучаются в единстве, поскольку они тесно взаимосвязаны и образуют целостный, системный предмет науки (его можно интерпретировать и как объект, исследуемый наукой административного права).

Предмет отрасли административного права включает в себя изучение сущности исполнительной власти, осуществляющей государственное управление, видов административно-правовых норм, источников и системы этой отрасли права, отношений, регулируемых нормами административного права, их взаимосвязей и развития, правового статуса субъектов и объектов государственного управления, правовых форм и методов управления, вопросов административной ответственности и способов обеспечения законности в сфере исполнительной власти, проблем отраслевого, межотраслевого и территориального управления.

Наука административного права, кроме того, немалое внимание уделяет административно-правовым категориям как наиболее общим понятиям в административном праве (например, выявлению объема понятий исполнительной власти, государственного управления, государственной службы, должностного лица, административного взыскания и многих других). Эти категории (и понятия) входят в административно-правовые нормы и акты, выражая сущность регулируемых ими общественных отношений. Невозможно дать правильное описание и толкование правовых норм и правоотношений, не познав предварительно смысл административно-правовых категорий. Поэтому они представляют большую ценность для административно-правовой науки.

Правотворческая и правоприменительная практика деятельности органов исполнительной власти также является необходимым элементом науки. На основе изучения практики администрирования можно судить об эффективности конкретных правовых норм, что позволяет своевременно устранять пробелы и дефекты в нормативных актах, совершенствовать работу с кадрами и т.д. и т.п., иными словами – совершенствовать системы и процессы государственного управления, в особенности осуществляемого органами исполнительной власти.

Развитие науки административного права немыслимо без изучения ее истории, ранее применявшегося законодательства, существовавших концепций по соответствующим проблемам. Российская наука административного права – одна из первых отечественных правовых наук и имеет богатые традиции. Большой вклад в разработку теоретических и теоретико-прикладных проблем административного права за последние десятилетия внесли А.П. Алексин, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, Б.М. Манохин, Л.Л. Попов, М.С. Студеникина, А.П. Шергин и ряд других ученых-административистов. Знание достижений науки административного права позволяет избежать многих ошибок при решении его современных задач.

Необходимым условием развития науки любой отрасли права, в том числе административного, является подготовка научных кадров, владеющих современными знаниями своего предмета, способных объективно анализировать процессы, происходящие в стране, и делать научно обоснованные выводы. Естественно, для работы и обмена опытом ученые должны иметь соответствующие условия, материальную и методическую базу, должный психологический климат в научной среде, заинтересованность в результатах своей творческой деятельности.

Сейчас вся российская наука права находится в состоянии коренной перестройки, пересмотра многих методологических и концептуальных положений, решительного обновления нормативного материала. Особо остро стоит вопрос об объективности науки и адекватной практике освещения реальностей, невзирая на то, какие социально-политические силы находятся у власти. Все большее число руководителей разных уровней приходят к пониманию того, что роль науки нельзя принижать, ибо только она способна

дать верные рекомендации по тем или иным проблемным вопросам, исходя из потребностей общества и с учетом различных фактических обстоятельств.

Крайне важно определить сущность и пределы административного, во многом принудительного, регулирования тех новых отношений, которые складываются в негосударственном секторе экономики – речь должна идти не об отказе от государственного регулирования, а об изменении его форм и методов. Хотя основным методом регулирования в хозяйственной деятельности становится метод разноуровневого согласования, это не исключает применения в необходимых пределах и метода обязательных предписаний. Задача административного права – создавать условия для нормального функционирования общества и государства, живущего по законам рыночной экономики. Сердцевиной всей деятельности государственного аппарата становится не жесткое, императивное управление народным хозяйством, а его регулирование посредством различных стимулов, умелый подбор и расстановка кадров в органах исполнительной власти, контроль за должностными лицами.

В период перехода России к новой социально-экономической формации и новой политической системе появилось много новых субъектов, ранее не известных административному праву. Среди них – новые общественные организации, акционерные общества, совместные предприятия, коммерческие банки, предприниматели, предприятия-банкроты, казенные предприятия, различные координационные органы, в том числе в рамках СНГ, и многие другие. Естественно, возникла необходимость определить их правовое положение как субъектов права вообще и административного права, в частности.

На практике возникает много вопросов, касающихся задач и функций ее органов, пределов их ответственности за неблагоприятные последствия их деятельности, а также соотношения законодательной и исполнительной власти. Очень серьезная проблема – правильное определение места, роли и компетенции министерства. Министерства должны отстаивать интересы потребителей и противостоять монопольным объединениям производителей. Приоритетным объектом их управляющего воздействия должен стать потребительский рынок, а не производство. Ими должны применяться главным образом экономические и правовые рычаги, а не «приказы». Новые методы управления все более осуществляются посредством кредитов, налогообложения, сертификации товаров (работ, услуг), через политику цен, лицензирование предпринимательской деятельности, недопущение (ограничение) монопольного положения отдельных предпринимателей на рынке и недобросовестной конкуренции.

По действующему законодательству федеральные органы исполнительной власти при необходимости могут создавать свои территориальные органы и назначать должностных лиц. Назрела необходимость уточнить, где требуются, а где нет потребности в территориальных органах федеральной исполнительной власти, имея в виду упразднение тех из них, которые дублируют деятельность соответствующих органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Жесткий государственный, административный контроль необходим и в сфере производства товаров и услуг для населения, особенно в сфере взимания налогов.

Коренным образом меняется законодательство о государственной службе и государственных служащих. Нуждается в научной разработке вопрос о должностном лице – важной государственно-властной фигуре в системе исполнительной власти и в аппаратах управления законодательной и судебной власти.

Возрастает роль арбитражных судов в разрешении конфликтов, касающихся сферы управления. Поэтому требуется расширение административного регулирования и в этой сфере, более четкое разделение гражданских и административных дел в арбитражных судах, совершенствование процессуальной защиты прав и законных интересов организаций и граждан-предпринимателей.

Словом, решение перечисленных, а также многих других назревших задач является совместной обязанностью юристов – научных и практических работников.

Тема № 2. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Понятие административного правонарушения.
2. Понятие и юридическая характеристика состава административного правонарушения.
3. Квалификация административных правонарушений.

1. Понятие административного правонарушения

Действующие в России различные юридически обязательные правила имеют своей целью обеспечение правопорядка и государственной дисциплины в определенных сферах деятельности, которые непосредственно затрагивают интересы всех или большинства граждан, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационной подчиненности и формы собственности. К ним относятся правила поведения в общественных местах, правила дорожного движения, правила охраны труда и техники безопасности, правила торговли, санитарные, ветеринарные и противопожарные правила, правила охоты, рыбной ловли, правила приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, правила воинского учета, пограничного режима, налоговые, таможенные правила и т.д.

Соблюдение таких правил соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение противоречит им и нередко приводит к вредным и даже общественно опасным последствиям. Например, нарушение правил поведения в общественных местах мешает нормальной жизнедеятельности людей, безбилетный проезд пассажиров наносит имущественный ущерб транспортным предприятиям, нарушение правил дорожного движения ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, приводит к повреждению транспортных средств, снижает пропускную способность дорог, нарушение правил охоты и рыбной ловли наносит вред живой природе, а тем самым и обществу.

Обязательные правила адресованы широкому кругу субъектов. Одни - всем гражданам и юридическим лицам, другие - работникам тех или иных отраслей хозяйства, социально-культурной и административно-политической деятельности, третьи - должностным лицам, занимающим определенные должности в государственных, муниципальных, общественных, коммерческих организациях.

Все названные и многие другие правила устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также органами исполнительной власти, действующими в пределах своей компетенции.

Одна из особенностей обязательных правил состоит в том, что они защищаются административными санкциями, а их нарушение квалифицируется в качестве административного правонарушения, являющегося основанием административной ответственности.

Главные признаки и юридическая характеристика такого рода правонарушений содержатся в ст. 2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Анализ этого определения позволяет выделить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающее его от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов). К числу таких признаков следует отнести: административную противоправность, деяние, т.е. действие или бездействие, виновность и административную наказуемость.

Дискуссионным является следующий момент. Законодатель при определении в ст. 2.1 КоАП административного правонарушения в числе его признаков не называет общественную опасность, в отличие от понятия преступления.

Однако их вредность констатирована большинством диспозиций норм, составляющих содержание названного Кодекса.

Тем не менее, дискуссия об общественной опасности административных правонарушений в теории административного права продолжается. Так, в юридической литературе существует точка зрения, согласно которой общественная опасность деяния присуща только преступлениям, а административный проступок характеризуется лишь «вредоносностью». С нашей точки зрения, административным правонарушениям присуща не просто вредность или вредоносность, а именно общественная опасность, как материальный признак любого правонарушения.

В самом деле, трудно, просто невозможно отказать в общественной опасности административным правонарушениям, которые посягают на безопасность дорожного движения, пожарную безопасность (в результате этих нарушений ежегодно гибнут десятки тысяч людей), нарушают правила, связанные с приобретением, хранением и использованием огнестрельного охотничьего или служебного оружия, взрывчатых веществ, радиоактивных изотопов, сильнодействующих ядов и многого другого. В последние годы возросла общественная опасность экономических административных правонарушений проступков в налоговой, таможенной и некоторых других сферах. Особую значимость приобретает правовая квалификация административных правонарушений, совершенных в особых условиях: стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, техногенные катастрофы, массовые беспорядки, а также обстановка чрезвычайного положения.

Между тем некоторые авторы упрощают ситуацию, считая, что по отсутствию у административных правонарушений общественной опасности их можно легко отграничить от преступлений. Это, конечно, заблуждение. Единственным критерием отграничения административного правонарушения от преступления может быть лишь степень общественной опасности, которая, естественно, различна у этих видов правонарушений.

Нарушение названных выше обязательных правил иногда может повлечь уголовную ответственность, если это прямо предусмотрено УК РФ. Но в большинстве случаев вред от каждого нарушения таких правил не настолько велик, чтобы привлекать к уголовной ответственности нарушителей, признавать их преступниками. Для подобных случаев, а они наиболее часты, государство и учредило административную ответственность, которая по характеру мер нередко не менее сурова, чем уголовная, но не влечет судимости и применяется, как правило, органами исполнительной власти, т.е. более оперативно, на основе менее сложного процесса, чем уголовный.

Признак общественной опасности деяния не является неизменным, навсегда признанным обществом и закрепленным в праве. Времена меняются. Развитие общества и государства, научно-технический прогресс и многое другое вносят существенные коррективы в критерии признания деяния общественно опасным. Законодатель, «улавливая» изменения в обществе, общественном мнении, правосознании граждан, может отказать в признании общественной опасности, следовательно, наказуемости тех или иных деяний (например, спекуляции, мужеложства, бродяжничества) и, наоборот, установить, в частности, административную ответственность за новые общественно опасные деяния, которые таковыми ранее не являлись (например, налоговые, бюджетные, таможенные, воинские правонарушения).

Правом определять наличие или отсутствие такого критерия административного правонарушения как общественная опасность обладают в рамках «административного усмотрения» и правоприменители. Так, ст. 2.9 КоАП устанавливает, что при малозначительности, а значит, и отсутствии общественной опасности совершенного

правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. При этом административное правонарушение может быть признано малозначительным, если оно, во-первых, не причинило вреда и, во вторых, не создало угрозы причинения вреда личности, обществу или государству.

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является его административная противоправность. Административным правонарушением может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами административного права, то есть противоречит содержащимся в них предписаниям. Административное правонарушение посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Противоправность деяния заключается в нарушении или невыполнении юридическим лицом, должностным лицом или гражданином установленных правил, норм, стандартов и требований. При этом противоправное деяние не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий. Для привлечения к административной ответственности обычно достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований, предписанных правовой нормой, так как административные правонарушения считаются оконченным с момента совершения самих противоправных деяний, т.е. создания угрозы тем или иным общественным отношениям.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы не только административного, но и ряда других отраслей права, например конституционного, гражданского, финансового, налогового, таможенного, земельного, экологического, трудового. Главное здесь состоит в том, что соблюдение этих норм права охраняется мерами административной ответственности.

Административное правонарушение как деяние представляет собой единство физического и психического, т.е. это осознанный, волевой акт человеческого поведения, выраженного в подконтрольном сознанию мотивированном действии или бездействии, предусмотренном конкретной статьей КоАП. Оно включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деяния, а также охватывает личностные категории, как мотивы, ценностные ориентации, психологическое отношение к содеянному.

Административное правонарушение как противоправное деяние может выражаться в форме действия либо бездействия.

Действие - это активное нарушение установленной обязанности или законного требования; нарушение конкретного запрета, правила, нормы, стандарта (например, управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, нарушение правил пользования жилыми помещениями, нарушение требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений).

Бездействие - это пассивное поведение, выражающееся в не совершении лицом тех действий, которые оно должно было и могло совершить в силу лежащих на нем обязанностей (например, уклонение от подачи декларации о доходах, неисполнение предписаний федерального антимонопольного органа, невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей).

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность совершенного деяния. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям. Для признания деяния административным правонарушением необходимо установить, что оно явилось продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Таким образом, не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние (действие или бездействие), совершенное помимо воли человека, то есть лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет.

Вина – это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию, его последствиям в форме умысла либо неосторожности. Наличие вины правонарушителя (физического или юридического лица) в той или иной форме является необходимым признаком административного правонарушения.

Вместе с тем КоАП в ст. 2.1 «Административное правонарушение» дает новое довольно специфическое определение вины юридического лица: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является и административная наказуемость. Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Признак административной наказуемости тесно связан с юридическими последствиями применения мер административной ответственности. Их суть состоит в том, что применение к правонарушителю административного наказания влечет для него состояние административной наказанности; в его правовой статус включается элемент, характеризующий новое положение личности.

Как правило, если иное не установлено законом, состояние административной наказанности продолжается в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т.е. без особого решения или санкционирования какого-либо государственного или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергнутым административному наказанию (ст. 4.6 КоАП).

Любое административное правонарушение характеризуется наличием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо правомерным поведением, либо иным правонарушением.

2. Понятие и юридическая характеристика состава административного правонарушения

Понятие административного правонарушения, закрепленное в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, содержит общие признаки присущие всем без исключения административным правонарушениям. Однако каждый вид административного правонарушения имеет свои специфические признаки, характеризующие деяние, его последствия и личность правонарушителя. Их совокупность в юриспруденции получила название состава административного правонарушения. Именно в составах административных правонарушений конкретизируются общие признаки административного правонарушения. Так, общественная опасность и противоправность деяния «Мелкое хулиганство», определяется законодателем указанием на такие его признаки, как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества.

Таким образом, совокупность установленных законом признаков, определяющих деяние как конкретный вид административного правонарушения, именуется составом административного правонарушения.

Описание признаков состава административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части Кодекса об административных правонарушениях. Однако в них указываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для данного вида административного правонарушения и необходимы для его индивидуализации. Указания на иные признаки состава административного правонарушения – общие для всех административных правонарушений, содержатся в нормах Общей части КоАП РФ. Так, при отсутствии в тексте статьи, предусматривающей ответственность за «мелкое хулиганство», указания на то, что изложенные в ней действия могут быть признаны административным правонарушением (мелким хулиганством), если они совершены виновно, вменяемым лицом, достигшим возраста 16 лет, подразумевается, что эти признаки входят в состав данного правонарушения, как и в состав любого другого административного правонарушения.

Таким образом, правильное понимание содержания той или иной статьи Особенной части КоАП РФ невозможно при ее изолированном рассмотрении, вне связи с другими статьями данного акта. Определение признаков любого состава административного правонарушения требует не только анализа соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, но и обращение к нормам Общей части, содержащим указания на признаки, обязательные для любого состава административного правонарушения.

Следует сказать, что статьи Общей и Особенной части КоАП РФ содержат указание не на все признаки административных правонарушений. Каждое административное правонарушение как явление реальной действительности обладает множеством своеобразных признаков. В частности, мелкое хулиганство может быть совершено на улице, в общественном транспорте, в дневное или вечернее время, лицом находящимся в состоянии опьянения или в трезвом виде и др. Однако далеко не все признаки совершенного административного правонарушения имеют юридическое значение. К их числу относятся лишь те, которые в соответствии с законом определяют правовые последствия совершенного деяния. Эти признаки именуются конструктивными признаками. Помимо них юридическое значение имеют и некоторые признаки, не входящие в состав административного правонарушения: обстоятельства смягчающие и отягчающие ответственность, либо определяющие ее особенность, ответственность несовершеннолетних, военнослужащих, должностных лиц.

Нашедшие свое закрепление в соответствующей статье КоАП РФ, эти признаки становятся обязательными. Поэтому отсутствие в фактически совершенном деянии одного из указанных в соответствующей статье КоАП РФ признаков состава означает, что лицо не совершило административного правонарушения, предусмотренного данной статьей.

Состав административного правонарушения – это своеобразная правовая модель административного правонарушения, включающая в себя совокупность определенных признаков, выраженных в единстве внешних действий и сознании человека, то есть объективных и субъективных моментов. Поэтому выделяются объективные и субъективные признаки состава административного правонарушения. Объективные признаки характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния, а субъективные признаки отражают юридическую характеристику личности, психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

Среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки. Обязательные признаки присущи всем составам административных правонарушений. Отсутствие в совершенном деянии одного из обязательных признаков означает отсутствие состава административного правонарушения. Факультативными являются признаки, которые характерны лишь для определенных составов административных правонарушений, в связи с чем, не имеют юридического значения для квалификации других административных правонарушений.

К числу объективных признаков состава административного правонарушения относятся объект и объективная сторона административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Деяние может быть признано административным правонарушением лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям.

В качестве объекта административного правонарушения могут выступать отношения, урегулированные нормами различных отраслей права: финансового, гражданского и др. Основная часть общественных отношений, выступающих в качестве объектов административных правонарушений, регулируется нормами административного права. Все общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями норм административного права. Законодательством об административных правонарушениях охраняется множество общественных отношений, складывающихся в различных сферах государственного управления. Вся совокупность названных общественных отношений является объектом административных правонарушений.

Множественность и разнообразие общественных отношений, образующих объект административного правонарушения позволяет произвести их классификацию. В юридической литературе выделяется общий, родовой и непосредственный объект административного правонарушения.

В качестве общего объекта административного правонарушения рассматривается вся совокупность указанных в КоАП РФ общественных отношений.

Родовым объектом признается группа однородных, близких по содержанию или сфере возникновения и существования общественных отношений. Такая относительно самостоятельная группа общественных отношений является частью общего объекта административного правонарушения. Выделение родовых объектов необходимо для систематизации составов административных правонарушений, которые группируются по признаку родового объекта.

Отдельное административное правонарушение причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовой объект, а отдельному конкретному общественному отношению или нескольким отношениям, которые могут быть и неоднородными по содержанию. Конкретное общественное отношение, на которое посягает административное правонарушение, именуется *непосредственным объектом* административного правонарушения. Следует сказать, что значительное число статей КоАП России, формулировки которых не содержат указаний на непосредственный объект административного правонарушения. Но его выяснение является для правоприменителя необходимым во всех случаях квалификации деяния. Значительная часть административных правонарушений посягает лишь на какой-то один видовой (непосредственный) объект (общественный порядок и др.).

В некоторых случаях при формулировании составов административных правонарушений законодатель называет предмет¹ административного правонарушения или его отдельные характеристики, что имеет значение для квалификации административных правонарушений. Так, предметом административного правонарушения, предусмотренного статьей устанавливающей ответственность за распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах, законодателем называется алкогольная и спиртосодержащая продукция. Для квалификации административного правонарушения имеет значения их крепость (ст. 20.20 КоАП России). Определенное значение для квалификации административных

¹ Часть непосредственного объекта административного правонарушения именуется предметом административного правонарушения.

правонарушений в некоторых случаях имеют указанные в соответствующей статье КоАП России признаки предмета: размер, стоимость и др. Так, мелкое хищение, (хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает одного минимального размера оплаты труда, установленного законодательством Российской Федерации ст. 7.27 КоАП России). Предмет административного правонарушения в ряде случаев имеет определяющее значение для разграничения административных правонарушений и преступлений.

Объективная сторона состава административного правонарушения – это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения. Нормы административного права как нормы иных отраслей российского права предусматривают наказания за совершение запрещенных действий или не за выполнение лицом своих правовых обязанностей. В связи с этим обязательным элементом объективной стороны состава административного правонарушения является деяния, которое может выражаться в действии или бездействии.

В отличие от действий бездействие выражается в пассивном поведении лица, в невыполнение возложенных на него обязанностей. Следует учитывать, что бездействие в некоторых случаях не тождественно физическому бездействию. Уклоняясь от выполнения обязанности лицо, может вести себя весьма активно (например, невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования ст. 12.26 КоАП России). Однако если его деятельность направлена не на выполнение обязанности, а на уклонение от ее исполнения, то юридически лицо признается бездействующим (например, невыполнение законного требования сотрудника милиции – пройти освидетельствование на определение состояния опьянения, водитель транспортного средства убегает от него и тем самым уклоняется от освидетельствования, совершая административное правонарушение ст. 12.26 КоАП России).

Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо обязано совершить какое-либо действие в силу своего служебного положения или по прямому законному предписанию должного лица и органа. В качестве примера можно привести следующее: в соответствии с «Положением о паспорте гражданина Российской Федерации» утвержденным Постановлением Правительства России от 6 июля 1997 г. паспорт обязаны иметь все граждане России, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации. Невыполнение этого требования о необходимости получения паспорта является юридическим бездействием, составляющим объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей ст. 19.15 КоАП РФ (Проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации).

Помимо выше изложенных конструкций объективной стороны состава административного правонарушения, встречаются так называемые длящиеся административные правонарушения. Данное правонарушение начинается с какого-либо одного действия или бездействия и осуществляется потом непрерывно путем неисполнения обязанности, либо пребывания лица в противоправном состоянии (например, проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации и др.).

Факультативные признаки объективной стороны состава административного правонарушения являются: последствия совершенного деяния, причинная связь между деянием и его последствиями, место, время, способ и средства его совершения административного правонарушения.

Любое административное правонарушение влечет за собой отрицательные последствия для личности, общества и государства, однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке. В связи с чем в конструкциях большинства составов административных правонарушений, не содержатся указания на

такие последствия. Подобные составы именуются формальными. В этих случаях правоприменительно не требуется устанавливать фактические последствия совершенного деяния, поскольку они не влияют на квалификацию содеянного. Так, нецензурная брань в общественных местах и иные действия оцениваемые законодателем как мелкое хулиганство оскорбляют честь и достоинство личности, отрицательно влияют на настроение граждан находящихся в общественных местах. Однако эти предполагаемые последствия названного административного правонарушения не включены законодателем в конструкцию его состава, что освобождает правоприменителя от необходимости установления и доказывания подобных последствий. В данном случае достаточно установления лишь факта совершения действий указанных в диспозиции статьи предусматривающей ответственность за мелкое хулиганство, что квалифицировать содеянное как мелкое хулиганство.

Помимо так называемых формальных составов КоАП России содержит и материальные составы, конструкция которых включает указания как на характер деяния так и на его последствия. В таких ситуациях объективная сторона административного правонарушения помимо деяния включает в себя и его последствия, требующие установления, доказывания и оценки правоприменителей.

Объективная сторона материальных составов административных правонарушений помимо деяния и его последствий содержит такой признак, как причинная связь между деянием и наступившими последствиями. О наличие причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями можно говорить лишь тогда, когда деяние закономерно порождает последствия и предшествует ему, являясь его причиной. Вывод о наличие причинной связи между деянием и последствием является обоснованным в том случае, когда можно утверждать, что если бы не было противоправного деяния, то не могли бы наступить и указанные в законе противоправные последствия (ст. 12.24 КоАП России).

К числу факультативных признаков объективной стороны состава административного правонарушения относятся также место, время, способ совершения правонарушения. Признаки места и времени содержатся во многих статьях КоАП РФ, описывающих составы административных правонарушений, которые посягают, в частности на общественный порядок. Под способом совершения противоправного деяния понимается совокупность приемов и методов его выполнения. Способ включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений, так как не имеет существенного юридического значения. Но в некоторых случаях законодатель указывает на способы совершения противоправных действий. В частности, мелкое хищение чужого имущества может быть совершено путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты (ст. 7.27 КоАП России). Если же мелкое хищение совершено путем грабежа, разбоя, вымогательства, то оно выходит за рамки состава административного правонарушения и квалифицируется по соответствующей статье УК РФ.

В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входит средство его совершения – орудие или предмет, используемый для воздействия на объект посягательства. В качестве средства совершения административного правонарушения законодатель наиболее часто называет транспортные средства, огнестрельное оружие.

От предмета административного правонарушения средство совершения правонарушения отличается местом или ролью в механизме противоправного действия. Если предмет правонарушения испытывает противоправное воздействие, то с помощью средства такое воздействие осуществляется на объект административного правонарушения.

Субъективными признаками состава административного правонарушения являются субъективная сторона административного правонарушения и субъект

административного правонарушения.

Понятие субъекта административного правонарушения включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо, чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением.

Эти признаки подразделяются на общие и специальные.

Общие признаки являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся возраст и вменяемость лица. В соответствии с КоАП административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. В связи с чем, обязательным признаком субъекта административного правонарушения является достижение лицом, совершившем деяния, возраста 16 лет.

Вменяемость лица – второй обязательный признак субъекта административного правонарушения. Вменяемость – это способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Вменяемость лица, совершившего противоправное деяние, является необходимой предпосылкой вины. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих деяний, предвидеть их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать, допускать или рассчитывать на их предотвращение)

КоАП России определяют, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП России). Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение.

Следует учитывать, что невменяемость как юридическое понятие характеризуется медицинским и юридическим критерием. Медицинский критерий предполагает наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (шизофрения, некоторые формы эпилепсии, идиотизм, дебильность и др.). Юридический критерий невменяемости отражает степень влияния психического заболевания на способность лица осознавать совершаемые действия, руководить ими.

Специальные признаки субъекта административного правонарушения присущи лишь некоторым составам административных правонарушений, поэтому они могут рассматриваться как факультативные признаки, указание на которые содержатся в статьях Особенной части КоАП. Специальные признаки отражают либо особенности должностного положения лица, либо иные особенности правового статуса лица, прямо указанные в правовой норме, формулирующей состав административного правонарушения: военнообязанные, иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 2.4 КоАП России). Законодательству об административных правонарушениях известны составы правонарушений, субъект которых характеризуется либо только общими признаками, либо помимо них еще и наличием и специальных признаков. Применительно к составам первой группы говорят, что субъект этих правонарушений – общий. Характеризуя субъект административного правонарушения второй названной группы составов, его именуют специальным. В ряде составов административных правонарушений может содержаться указание, как на общий, так и на специальный субъект.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризует внутреннее, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям. Обязательным признаком субъективной стороны административного правонарушения является *вина* – психическое отношение лица к своим действиям и их последствиям, которая может проявляться в формах умысла или неосторожности. Эти формы вины различаются соотношением интеллектуальных и волевых моментов,

характеризующих внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям.

Интеллектуальные критерии отражают процессы, происходящие в сфере сознания правонарушителя – понимание общественной опасности совершенного деяния и предвидение его опасных последствий. Волевой критерий характеризует состояние воли лица – его желание (или предвидение) наступления указанных последствий.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Умысел характеризуется осознанием характера совершенного деяния, предвидением его вредных последствий и желанием их наступления (прямой умысел) или сознательным допущением этих последствий (косвенный умысел) (ст. 2.2 КоАП России).

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Неосторожность может быть в двух формах: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность выражается в осознании общественно опасного характера совершаемого деяния, в предвидении возможности наступления вредных последствий такого деяния и в надежде на их предотвращение. Такая надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является легкомысленной. Небрежность заключается в том, что лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя могло и должно было их предвидеть. Возможность предвидения таких последствий основывается также на оценке реальной обстановки, в которой действовало лицо.

Административному праву известны составы, как с умышленной, так и с неосторожной формой вины. Причем многим административным правонарушениям свойственны обе формы вины. Однако для некоторых составов характерна только умышленная форма вины (мелкое хулиганство ст. 20.1. КоАП России), для других – только неосторожная. Относительно последней следует сказать, что она встречается довольно редко.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является цель, то есть существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которое он желает получить, совершая административное правонарушение. Данный признак включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений.

Юридическое значение состава административного правонарушения состоит в том, что установление в деянии лица всех его признаков состава правонарушения дает основание установить факт совершения лицом административного правонарушения и позволяет осуществить квалификацию деяния.

3. Квалификация административных правонарушений

Под квалификацией административных правонарушений понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей Кодекса РФ об административных правонарушениях. Как составная часть деятельности компетентных должностных лиц (органов) по применению законодательства об административных правонарушениях квалификация представляет собой мыслительный процесс того или иного лица, заключающийся в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава. Результатом этого сопоставления является правовая оценка совершенного деяния. Данная оценка заключается в выводе о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной статьей КоАП РФ.

Квалификация административных правонарушений осуществляется на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях за исключением стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Требования к полноте квалификации административных правонарушений на каждой стадии различны, поскольку реальные возможности обеспечения точной и полной квалификации во многом зависят от объема и достоверности информации об обстоятельствах проступка. Так, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и начальном этапе административного расследования объем имеющейся информации иногда бывает достаточным лишь для вывода о противоправности деяния. Задача квалификации здесь заключается в том, чтобы определить, к какому виду правонарушений относится оцениваемый случай (административное правонарушение, преступление, дисциплинарный проступок или гражданско-правовой деликт).

В ходе осуществления административного расследования по мере поступления информации об обстоятельствах административного правонарушения правоприменитель решает вопрос о том, какой норме законодательства об административных правонарушениях соответствует рассматриваемое деяние. Полученный вывод, как правило, отражается и в протоколе об административном правонарушении, исключение составляют случаи, когда составление протокола об административном правонарушении является не обязательным (ст. 28.6 КоАП России).

Как показывает правоприменительная практика квалификация на стадиях возбуждения дела и административного расследования носит в основном предварительный характер. Итоговая правовая оценка содеянному дается правоприменителем на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Исследуя его, должностное лицо соглашается с предварительной квалификацией либо приходит к выводу об иной квалификации рассматриваемого деяния, что отражается в постановлении о прекращении производства по делу, о наложении административного наказания. В некоторых случаях и эта квалификация не всегда является окончательной.

По общему правилу, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и опротестовано. При рассмотрении полномочным должностным лицом (органом) жалобы или протеста проверяются законность и обоснованность вынесенного постановления, что предполагает и проверку точности ранее данной квалификации деяния. При обнаружении ошибки в квалификации содеянного судья, должностное лицо, рассматривающей жалобу или протест, отменяет постановление и меняет квалификацию, либо направляет дело на новое рассмотрение (ст. 30.7 КоАП России).

Квалификация административных правонарушений является важнейшим элементом применения норм законодательства об административных правонарушениях к конкретному неправомерному событию. Правильная квалификация деяния – необходимое условие законности всей правоприменительной деятельности. Квалификация означает, что лицо привлекается к административной ответственности именно за совершенное им правонарушение, претерпевая правовые последствия, которые закон связывает с совершением этого правонарушения.

Ошибки в квалификации с неизбежностью порождают целый ряд негативных последствий. Так, неверное признание на стадии возбуждения дела или административного расследования деяния административным правонарушением ведет к незаконному доставлению, а в некоторых случаях и к задержанию, досмотру, применению иных административно-процессуальных мер к лицу, поведение которого было правомерным.

Процесс квалификации административных правонарушений заключается в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой с целью установления их тождества.

Выявление признаков деяния осуществляется посредством сбора и оценки доказательств, на основе которых в сознании правоприменителя выстраивается своеобразная модель совершенного административного правонарушения, включающая в себя множество признаков деяния. Так, лицо, осуществляющее административное расследование или рассматривающее дело об административном правонарушении, располагает информацией о значительном объеме фактических обстоятельств содеянного: о месте, времени, способе, средствах и обстоятельствах совершения административного правонарушения и др.

Для квалификации административного правонарушения из множества признаков необходимо отобрать лишь значимые, которые определяют правовую характеристику совершенного деяния. Прежде всего, таковыми являются общие признаки, присущие любому виду административного правонарушения: общественная опасность, противоправность. Вывод об общественной опасности и противоправности деяния основывается на знании лицом, осуществляющим квалификацию, действующего законодательства, на жизненном и профессиональном опыте, правосознание. Это необходимость обусловлена разграничением критериев административных правонарушений от преступлений. Признание деяния административным правонарушением осуществляется через разрешение вопроса о том, какая административно-правовая норма предусматривает такое деяние. Здесь необходимо выяснения и сопоставление так называемых видовых признаков, то есть признаков, характерных именно для данного вида административного правонарушения.

Систематизация признаков оцениваемого деяния осуществляется в соответствии с элементами состава административного правонарушения, то есть относящиеся к объекту, объективной стороне, субъекту и субъективной стороне административного правонарушения. По мере получения сведений о фактических обстоятельствах они сосредотачиваются в эти четыре группы. При этом осуществляется сопоставление выявленных и сгруппированных признаков деяния с соответствующими элементами составов административных правонарушений. Установление полного соответствия признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой, служит основанием для признания деяния конкретным административным правонарушением.

Вывод, содержащий правовую оценку совершенного деяния, фиксируется в процессуальном документе (в протоколе об административном правонарушении, в постановление по делу об административном правонарушении), где указывается, какой именно административно-правовой нормой предусмотрено совершенное административное правонарушение.

Различать административные правонарушения возможно лишь по объекту и объективной стороне. Но первое место в последовательности квалификации административных правонарушений принадлежит признакам объективной стороны. Так, первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат признаки, характеризующие деяние. Без их выяснения практически невозможно провести оценку и сопоставление признаков объекта посягательства.

Квалификация по объективной стороне предполагает сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой содержащейся в соответствующей статье КоАП РФ. Такое сопоставление не представляет сложности, если в соответствующей статье Кодекса РФ об административных правонарушениях, содержится подробная характеристика противоправного деяния. Однако формулировка некоторых статей КоАП России не содержит четких описаний всех действий, образующих объективную сторону административного правонарушения. В них иногда указывается весьма общие признаки возможных противоправных деяний. Так, в диспозиции статьи предусматривающей ответственность за «мелкое хулиганство», содержится подробная характеристика одного

из действий, составляющих его объективную сторону, – нецензурная брань в общественных местах. Иные действия изложены в весьма общей форме: оскорбительное приставание к гражданам или другие действия, демонстративно нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан. Такие приемы описания признаков противоправного деяния требуют оценочной деятельности правоприменителя, которые, основываясь на моральных воззрениях существующих в обществе, определяет, является ли действия, нарушившие общественный порядок и спокойствие граждан, подобными нецензурной брани и оскорбительному приставанию. Обоснованность таких оценок во многом определяется уровнем правосознания, профессиональным опытом и другими факторами.

В некоторых статьях КоАП РФ лишь названы действия, но не раскрывается его характеристика (например, занятие проституцией ст. 6.11 КоАП России), а иногда указывается на последствия противоправных действий (например, повреждение телефонов-автоматов ст. 13.24 КоАП России). Решая в подобных случаях вопрос о признании или непризнании совершенных конкретных действий соответствующим признакам объективной стороны состава, правоприменитель должен, прежде всего, осуществить семантическое, логическое толкование термина указанного в законе, чтобы понять, какие действия охватываются этим термином. Если же в диспозиции статьи названы лишь противоправные последствия, то правоприменитель выяснит, какими вообще действиями они могут быть вызваны. Соответствующими признаками объективной стороны признаются лишь общественно опасные действия.

Диспозиции многих норм законодательства об административных правонарушениях являются бланкетными или ссылочными. Этими нормами устанавливается ответственность за нарушение правил, содержащихся в иных нормах административного права или нормах иных отраслей права. В этих случаях вывод о соответствии оцениваемого деяния признакам объективной стороны состава может быть получен лишь в результате изучения нормативных правовых актов, содержащих указанные правила (Правила дорожного движения, Правила пожарной безопасности, Правила торговли и др.).

Квалификация по объективной стороне в ряде случаев предполагает установление соответствия реального последствия совершенного деяния его признакам, содержащимся в составе. Необходимо иметь в виду, что характер наступивших последствий существенно влияет на оценку степени общественной опасности административного правонарушения и ряде случаев является единственным критерием разграничения административного правонарушения и преступления. Ряд административных правонарушений особенно связанных с нарушением правил дорожного движения, отличаются от преступлений лишь отсутствием вредных последствий, а иногда и характером таких последствий, размером ущерба. Установление факта соответствия реально наступивших последствий указанным в правовой норме предполагает последующее определение наличие причинной связи между противоправным деянием и его последствиями. Вывод о наличие такой связи может быть получен в результате всесторонней оценке характера деяния и обстановки его совершения, сопоставления оцениваемой ситуации с аналогичными, исследованными ранее.

При квалификации деяний по признакам административных правонарушений, в составах которых содержится указание на такие признаки объективной стороны, как место, время, способ совершения деяния, необходимо их исследование и сопоставление с признаками соответствующего состава. Так, за распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах, предусмотрена административная ответственность (ст. 20.20 КоАП России). А распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции в организациях торговли и общественного питания, в которых разрешена продажа алкогольной продукции в розлив оценивается как

правомерное поведение.

Определенную сложность квалификации по факультативным признакам объективной стороны заключается в отсутствие законодательной характеристики некоторых из них.

Так, нормативно неопределенно понятие общественного места, содержится лишь их небольшой перечень. В КоАП РФ вообще не раскрывается понятие кражи, мошенничества, присвоения или растраты как способов совершения хищения (ст. 7.27 КоАП России). В таких случаях правоприменителю необходимо обратиться к соответствующим нормам уголовного законодательства, в котором содержатся характеристики некоторых способов совершения хищения. После установления соответствия признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению признаков объекта совершенного деяния и одноименных признаков состава административного правонарушения (ст. 7.27 КоАП России).

Квалификация по объекту представляется весьма сложной. Во-первых, как отмечалось ранее, в большинстве норм законодательства об административных правонарушениях не содержится прямого указания на непосредственный объект. Во-вторых, исследуя фактические обстоятельства совершенного деяния, правоприменитель чаще всего лишен возможности непосредственного восприятия его объекта. Ни в показаниях правонарушителя, ни в объяснении свидетелей, потерпевших не содержится прямых ответов на вопрос об объекте посягательства. Ответ на этот вопрос может быть получен в результате анализа события правонарушения, всех обстоятельств его совершения: места, обстановки его совершения, предмета противоправного посягательства. Нецензурная брань в общественных местах в присутствии посторонних граждан, нарушает общественный порядок и должна быть квалифицирована как мелкое хулиганство. В других случаях эти же действия не могут быть оценены как посягательства на общественный порядок, а, следовательно, требуют иной квалификации. Сложность установления непосредственного объекта квалифицируемого деяния в ряде случаев обусловлена отсутствием четкой правовой характеристике родовых и непосредственных объектов правонарушений. Так, ни административное, ни уголовное законодательство не содержит таких понятий, как общественный порядок, порядок управления, являющихся родовыми объектами значительного числа правонарушений. Неоднозначные мнения относительно содержания этих групп общественных отношений высказаны и в юридической литературе. В некоторых случаях определяющее значение для квалификации административного правонарушения имеет предмет посягательства (его цена, свойства, количество). Указание в административно-правовой норме на предмет или на характеристики предмета правонарушения нередко служит критерием разграничения административного правонарушения, преступления и деяния, не являющегося правонарушением так, хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает одного минимального размера оплаты труда, установленного законодательством Российской Федерации.

Квалификация по субъекту имеет целью установления соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения. Установление такого соответствия по общим признакам субъекта (возраст, вменяемость) сложности, как правило, не составляет. Однако при квалификации деяния по признакам административного правонарушения со специальным субъектом возникает задача установление у лица, совершившего такое деяние, признаков указанных в соответствующей норме. Наиболее часто в числе специальных субъектов законодатель называет должностных лиц. Установление наличия таких признаков требует уяснения понятия должностного лица, которое содержится в ст. 2.4 КоАП России. Отсутствие у лица признаков специального субъекта может означать отсутствие состава административного правонарушения.

Квалификация по субъективной стороне предполагает установление соответствия

между фактическим содержанием психического отношения лица к совершенному деянию и признаками субъективной стороны соответствующего состава административного правонарушения. Психическая деятельность человека проявляется в его поведение, поэтому вывод об отношении лица к содеянному и его последствиям делается на основе анализа фактических обстоятельств дела, характеризующих объективную сторону и объект противоправного посягательства. Изучение и оценка поведения лица в момент совершения противоправного деяния, а нередко и до, и после его совершения, позволяют выявить содержание интеллектуальных и волевых моментов психического отношения лица к квалифицируемому деянию и его последствиям, проследить логику его мышления, сделать вывод о виновности совершенных им действий, определить форму вины и цель совершения действия, если это имеет значение для квалификации. Для квалификации многих административных правонарушений достаточно установления того, что деяние совершено виновно. В большинстве случаев форма вины на правовую оценку содеянного не влияет. Отсутствие признаков вины, предусмотренных КоАП РФ, то есть установление того, что лицо, совершившее противоправное действие, не имело умысла на его совершение и не допускало неосторожности, в подобных ситуациях оценивается как случай, который не является основанием для наложения на лицо административного наказания.

Таким образом, учение о составе административного правонарушения необходимо для полного и всестороннего исследования всех обстоятельств дел, рассматриваемых субъектами административной юрисдикции. Административно-юрисдикционная деятельность компетентных субъектов наиболее ярко выражает принадлежащие им полномочия государственно-властного характера. Кроме того, данная деятельность сопряжена с вторжением в сферу прав и законных интересов физических и юридических лиц. Поэтому именно здесь необходимы четкие знания о составе административного правонарушения, обеспечивающие необходимые гарантии правильного и обоснованного осуществления административной юрисдикции.

Тема № 3. Административная ответственность: понятие и содержание

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Понятия, цели и основания применения административного наказания.
2. Система и виды административных наказаний.
3. Общие правила назначения административного наказания.
4. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение.

1. Понятие, цели и основания применения административного наказания

Государственное принуждение с позиций отечественной юриспруденции рассматривается непосредственно как «средство охраны государственно-организованного порядка, как метод государственной деятельности, осуществляемой на основе юридических норм».¹

В основе истоков определения государственного принуждения лежат признаки, вытекающие из основных характеристик государства, которые достаточно популярно рассматриваются в государствоведческой литературе.² Государство, как автономно действующий социально-политический организм, призвано удерживать своих подданных (граждан) в рамках определенных им же правовых установлений. Такое сдерживание, будучи предопределенным для целей максимального удовлетворения прав большинства

¹ Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

² Мамут, Л.С. Государство в ценностном измерении / Л.С. Мамут. - М., 1998. С. 17 - 27; Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С. Нерсесянца. - М., 2000. С. 136 - 149; Чиркин, В.Е. Современное государство / В.Е. Чиркин. - М., 2001. С. 85 - 106.

членов государственно-организованного общества, осуществляется посредством установления их обязанностей, подкрепленных к тому же реальными государственными механизмами их выполнения. Располагая мощным средством социально-властного воздействия на членов указанного общества, государство обладает исключительной монополией на их применение, причем не без предварительного конституционного согласия легитимной части своего народа - носителя суверенитета и единственного источника власти.

Вместе с тем, опираясь на государственный авторитет и реальную мощь государственного аппарата, государственное принуждение поставлено на охранительную основу - защиту правовых установлений государства.

Отсюда известным признаком государственного принуждения является то, что оно осуществляется в связи с неправомерным деянием и обусловлено «конфликтом между государственной волей, выраженной в норме, и индивидуальной волей лиц, нарушающих ее»¹, а также в силу общественной, государственной необходимости либо в иных позитивно-значимых целях.

Следует отметить, что в научной литературе преобладает позиция, согласно которой допускается принуждение не только в связи с правонарушениями, но и для целей достижения объективных результатов.²

Государственное принуждение опирается на нормативное положение и осуществляется посредством правоприменительных решений властвующего; имманентно государству и только на нем «завязан» вопрос применения принудительных мер. Иными словами, государственное принуждение характеризуется как способ обеспечения правопорядка, применяемое строго на правовой основе, как правило, специально уполномоченными государством органами, только к конкретным субъектам права в связи с их неправомерными действиями либо в силу общественной, государственной необходимости, путем принятия актов применения права.³

В правовом государстве государственное принуждение обеспечивает исполнение индивидуального акта власти, опирающегося на нормативное положение, на общее правило, при уклонении от добровольного исполнения этого веления. В то же время сама нормативность права неразрывно связана с возможностью государственного принуждения к исполнению его предписаний. Таким образом, государственное принуждение «является правовым, так как оно осуществляется на основе норм права, с учетом строгого соблюдения законности, и этим предупреждается возможность произвола в деятельности органов, исполняющих властно-принудительные функции»⁴.

Связывая вышеизложенное с основной идеей настоящего вопроса, следовало бы отметить, что и при осуществлении триединой государственной власти связь органов государства с государственным принуждением опосредуется зависимостью от их функциональной роли (предназначения) в государственном механизме. Связь

¹ Бахрах, Д.Н. Виды административного принуждения / Д.Н. Бахрах // Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: Учен. зап. ВНИИСЗ. Вып. 5. - М., 1965. С. 92; Попов, Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции / Науч. ред. Ю.М. Козлов / Л.Л. Попов. - М., 1968. С. 13; Студеникина, М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.С. Студеникина. - М., 1968. С. 7-8; Фарукшин, М.Х. Вопросы общей теории юридической ответственности / М.Х. Фарукшин // Правоведение. - 1969. - № 4. - С. 2 - 30.

² Базылев, Б.Т. Социальное назначение государственного принуждения в советском обществе / Б.Т. Базылев // Правоведение. - 1968. - № 5. С. 34; Еропкин, М.И. Управление в области охраны общественного порядка / М.И. Еропкин. - М., 1965. С. 142 - 143; Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. - М., 1978. С. 136 - 137; Лейст, О.Э. Санкции в советском праве / О.Э. Лейст. С. 23; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. - М., 2011. С. 448; Серегина, В.В. Государственное принуждение по советскому праву / Науч. ред. И.А. Галаган. - Воронеж, 1991. - С. 22, 24, 37, 46.

³ Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

⁴ Серегина, В.В. Государственное принуждение по советскому праву / В.В. Серегина. С. 20.

законодательной власти государства с государственным принуждением обусловлена необходимостью его облачения в правовые формы; исполнительной власти с государственным принуждением - необходимостью реального использования такого принуждения в установленных правовых случаях и формах¹, а судебной власти с государственным принуждением - как необходимостью судебного санкционирования, так и осуществления контроля за конституционностью, законностью и правомерностью реализации органами исполнительной власти правовых возможностей по государственному принуждению². Причем, как следовало бы правильно понимать, государственное принуждение в «руках» исполнительной власти в соответствии с принципом разделения властей обусловлено функцией государственного управления, осуществляемой органами исполнительной власти, обеспечивающей целостность всего государственного механизма, в том числе посредством исполнения решений органов законодательной и судебной власти.

Отсюда следует вывод о том, что сами средства реального государственного принуждения находятся в руках исполнительной власти, и что реализация такого принуждения связана с управленческой деятельностью органов исполнительной власти, что общепризнанно в юридической литературе.

Правовая природа государственного принуждения вызвала также необходимость в отраслевой специализации принудительных мер. Подобно тому, как решается вопрос относительно деления российской правовой системы на отрасли, в праве и юридической литературе решен вопрос о специализации мер государственного принуждения по критерию основания и процедуры их применения. Будучи непосредственно связанным с нормами права и ввиду необходимости их обеспечения, виды государственного принуждения производны от сложившихся отраслей права. Отсюда, учитывая классическую (отраслевую) структуру российской правовой системы и ее известное воздействие на характер, содержание и пределы государственно-властных полномочий, общепринято делить государственное принуждение на следующие виды: уголовное, административное, гражданско-правовое, дисциплинарное, процессуальное.

Отраслевые меры государственного принуждения являются составной частью присущего соответствующей отрасли права механизма регулирования, и они всецело подчинены характерным для конкретной отрасли принципам, функциям и методам регулирования, определяющим юридическое содержание отрасли права и отраслевого принуждения в частности.

Административное принуждение, как разновидность государственного принуждения, безусловно, вобрало в себя его черты, но уже с учетом отраслевых установок. В отличие от принуждения как метода управления административное принуждение не только наполняется властно-техническими средствами и приемами (инструментарием), но и получает материальное и процессуальное оформление (регламентацию), большие организационно-цивилизованные очертания уже как правовой институт.

В рамках такого института не только определяются формальный и процессуальный аспекты принуждения, но и выявляются (уточняются) надлежащие с позиций установленного в обществе порядка субъекты и объекты принудительного воздействия³. Если при принуждении как методе управления в силу разнородности субъектов управленческого воздействия возможны как легальные (правовые), так и нелегальные (неправовые) средства и приемы, то административное принуждение - монополия

¹ Старилов, Ю.Н. Административное право / Ю.Н. Старилов. – М., 2011.

² Старилов, Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории / Ю.Н. Старилов. - Воронеж, 1998. С. 34.

³ Марченко, М.Н. Теория государства и права: Учебник / М.Н. Марченко. - М., 2011. С. 562 - 563; Поляков, А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций / А.В. Поляков. - СПб., 2003. С. 718 - 719.

государства, причем его властные притязания в принципе находятся в поле правового притязания.

Государственное и административное принуждение различны между собой лишь по количественному показателю: они явления разного уровня и соотносятся друг с другом как целое и часть. Государственное принуждение, будучи правовым, растворяется по направлениям отраслевой специализации - сферам государственно-властной деятельности и в усеченном количественном значении наполняет их таким правовым инструментарием, характер и совокупность которого соответствуют сущности и объему отраслевого регулирования.

Не только количественные, но и качественные различия административного принуждения отчетливо просматриваются в процессе его сопоставления с другими отраслевыми видами принуждения.

В отличие от других отраслевых видов государственного принуждения административное принуждение:

- применяется не только в качестве реакции государства на правонарушение, но и в целях их предупреждения, пресечения (критерий объема, пределов воздействия);

- имеет преимущественно внесудебный характер (критерий субъекта воздействия). Правом применения мер административного принуждения пользуется множество административно-юрисдикционных органов, на которые государством возложена обязанность охранять и обеспечивать надлежащий порядок общественных отношений внесудебными способами;

- применяется как к физическим, так и к юридическим лицам (критерий объекта воздействия);

- реализуется вне организационного соподчинения (критерий связи субъекта и объекта подчинения). Оно осуществляется субъектами, наделенными публично-властными полномочиями в отношении любых организационно не подчиненных им субъектов;

- применяется в основном в порядке оперативного воздействия (реагирования). Реализация мер административного принуждения осуществляется по более упрощенному, усеченному в отличие от судебного сценарию (процессуальный критерий);

- применяется на основании и в порядке, предусмотренных административным, административно-процессуальным законодательством и смежными с ним другими отраслями законодательства (формальный критерий).

Таким образом, административное принуждение (в отличие от других отраслевых видов государственного принуждения) можно охарактеризовать как определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами управления (должностными лицами) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно-значимых (общественно полезных) целей.

Одной из составляющих административно-принудительных мер являются административные наказания.

Административные наказания тесно связаны с правонарушением, не применяются в отрыве от него и без него не существуют. Виды административных наказаний перечислены в ст. 3.2 КоАП РФ, к ним относятся предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности, обязательные работы.

Административные наказания, применяемые за административные правонарушения, прямо сформулированы в качестве таковых в статьях Особенной части КоАП РФ.

Тематика административных наказаний как мер административной ответственности логически вытекает из наиболее общего вопроса об определении административной ответственности, который также оттеняется различными подходами к определению уже ретроспективной юридической ответственности.

Проблема теоретического обоснования: В административно-правовой науке в рассматриваемой проблеме имеется ряд расхождений, в основе которых административная ответственность обобщенно представляется:

- 1) как применение (реализация) предусмотренной административно-правовой нормой санкции в виде административного наказания¹;
- 2) мера (разновидность) административного принуждения²;
- 3) реакция общества на административное правонарушение; оценка (осуждение) государством, компетентными органами деятельности правонарушителя³;
- 4) обязанность лица, совершившего административное правонарушение, претерпевать лишения, ограничения⁴.

Административная ответственность рассматривается еще и как правоотношение, правовой институт. Каждый из названных подходов потенциально раскрывает отдельную грань понятия административной ответственности и теоретически может быть отражен в ней.

Административное наказание не может признаваться тождественным административной ответственности. Эти явления разнорядковые, логически соотносимые как часть и целое, их содержание и состав не эквивалентны.

«Однако административное наказание в контексте административной ответственности выступает как мера, выражающая итоговый характер и содержание результатов административного преследования. Здесь категория «мера ответственности» - философская по истокам возникновения, наполненная оценочным содержанием. ... Иными словами, административное наказание как мера административной ответственности (каждый его вид включает в себе определенный объем правовой нагрузки, строго регламентированный КоАП РФ) выступает в качестве меры обусловленного характером такой ответственности административно-правового воздействия»⁵.

В контексте административно-принудительных мер административное наказание - исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя. Из всех видов административного принуждения именно оно обладает способностью самым

¹ Козлов, Ю.М. Советское административное право: Пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. - М., 1984. С. 153; Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 37; Россинский, Б.В. Административная ответственность: Курс лекций / Б.В. Россинский. - М., 2004. С. 1.

² Агапов, А.Б. Административная ответственность: Учебник / А.Б. Агапов. - М., 2009. С. 18; Административная ответственность (часть общая): учеб. пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. - Екатеринбург, 2009. С. 11; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России: учеб. пособие / под ред. И.А. Склярова. - Н. Новгород, 2002. С. 168; Рогачева, О.С. Административная ответственность: учеб. пособие / О.С. Рогачева. - Воронеж, 2005. С. 20 - 21.

³ Бельский, К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. С. 655 - 656; Стахов, А.И. Административная ответственность: учеб. пособие / А.И. Стахов. - М., 2004. С. 5.

⁴ Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учеб. пособие. М., 2000. С. 19; Скляров, И.А. Институт административной ответственности и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы / И.А. Скляров // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: Сб. науч. тр. - Н. Новгород, 2002. С. 19 - 20.

⁵ Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

непосредственным и существенно-негативным образом задевать правовой статус субъекта общественных отношений. Как в материальном, так и процессуальном понимании административное наказание представляется как итог, заключительный этап административного преследования.

Меры административной ответственности в отличие от других административно-принудительных мер всегда содержат отрицательную оценку правонарушения, соответствующую степени общественной опасности последнего. Целям реального применения мер административной ответственности служит вся система мер административно-процессуального принуждения, им на службу поставлены административно-юрисдикционные силы государства. Иными словами, в универсальном формате административного наказания как государственно-властной санкции и вида административного принуждения в частности сфокусировался весь негатив - максима административно-принудительного воздействия. Поэтому в действующем административном законодательстве данная группа административно-принудительных мер, ее материально-правовой и процессуальный аспекты реализации получили наиболее определенное и исчерпывающее закрепление.

Термин «административное наказание» обрел свое самостоятельное значение в административном законодательстве сравнительно недавно, заменив собой категорию «административное взыскание».

Такой отказ от термина «административное взыскание» различными учеными-административистами объясняется по-разному. Так, А.П. Шергин, считая, что термин «административное наказание» точнее отражает суть карательной санкции и не создает тавтологической ситуации с законодательной конструкцией «взыскание взыскивается», утверждает, что он более согласуется с названием уголовно-правовой санкции «наказание»¹. В то же время в юридической литературе встречаются и довольно расплывчатые пояснения причин смены терминов, в основе которых лежит абстрактная аргументация, не вносящая ясности в этот вопрос. В частности, Е.А. Котельникова считает, что замена терминов «административное взыскание» на «административное наказание» «по сути соответствует целям и задачам построения демократического, правового и справедливого государства»².

В литературе встречаются и противоположные позиции, в которых критикуется смена терминологии, непоследовательность федерального законодателя в понимании административно-карательных санкций наряду с санкциями в трудовом, дисциплинарном законодательстве, девальвацией идеи обособленности наказаний по уголовному закону и затруднением правоприменения.³

Понятие административного наказания в отечественном административном законодательстве впервые дано в ст. 3.1 «Цели административного наказания» КоАП РФ. Анализируя данную статью, И.В. Максимов делает вывод о том, что «все дискуссии о понятии административного наказания велись через содержание целей административного наказания. Это имеет место из-за того, что авторы закона два самостоятельных понятия (определение административного наказания и его цели) рассматривают как одно понятие. Данное в КоАП РФ понятие административного наказания терминологически несущественно отличается от понятия административного взыскания, закреплявшегося в КоАП РСФСР, что дает право с некоторой долей

¹ Шергин, А.П. Понятие административного взыскания / А.П. Шергин // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. - 1968. - № 6. - С. 44.

² Котельникова, Е.А. Административное право: Учеб. пособие / Е.А. Котельникова. - Ростов н/Д, 2003. - С. 190.

³ Всеволодов С., Багаутдинов Ф. Смешение терминов затрудняет правоприменение // Российская юстиция. - 2002. - № 11. - С. 20; Сорокин, В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В.Д. Сорокин. - СПб, 2003. - С. 508; Хорьков, В.Н. Меры административной ответственности по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь (сравнительное исследование) / В.Н. Хорьков // Правоведение. - 2005. - № 1. - С. 143.

условности говорить о преемственности дефиниции исследуемой правовой категории и возможности анализа дореформенной административно-правовой литературы»¹.

В административно-правовой литературе понятие административного наказания (взыскания) используется в самых различных значениях:

- 1) как реакция государства на совершенное административное правонарушение²;
- 2) мера ответственности за административное правонарушение³;
- 3) санкция за совершение административных проступков⁴ или как применение государством предусмотренных в административно-правовой норме карательных (штрафных) санкций к правонарушителям⁵;
- 4) выражение отрицательной оценки государством совершенного правонарушения и самого правонарушителя⁶;
- 5) кара, т.е. причинение виновному в совершении административного правонарушения определенных страданий, лишений и т.д.⁷;
- 6) вид административного принуждения или принудительная мера государственного воздействия на нарушителя соответствующих административных правил⁸ и т.д.

Представляется, что каждое из указанных значений, раскрывая особую грань, особое свойство такого разностороннего явления, как административное наказание, высвечивает его разные оттенки и имеет право на существование, теоретически может быть отражено в понятии административного наказания или даже принято за основу при его определении. Но ввиду того, что «каждое явление обладает своей особой сущностью, которая должна найти отражение в определении, среди приведенного многообразия значений и свойств административного наказания должно быть выделено стержневое, отражающее сущность данного понятия, его наиболее важные, характерные свойства,

¹ Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

² Колесниченко, Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: понятие и признаки / Ю.Ю. Колесниченко // Труды Московской государственной юридической академии: Сб. ст. Вып. 5. - М., 1999. - С. 33; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. А.А. Николаева: В 2 т. Т. 1. - М., 2003. - С. 38; Якуба, О.М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности: Дис. ... д-ра юрид. наук / О.М. Якуба. - Харьков, 1963. - С. 142.

³ Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. III: Административная юрисдикция / Под ред. А.П. Коренева, В.Я. Кикотя. - М., 2002. - С. 20; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. - М., 2002. - С. 36; Ответственность за нарушение таможенных правил / Под ред. А.Н. Козырина. - М., 1999. С. 15; Гуев, А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Н. Гуев. - М., 2002. - С. 48; Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М., 2001. С. 590; и др.

⁴ Дмитриев Ю.А., Евтеев А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. - М., 2005. С. 294 - 295; Жмотов, А.И. Государственное управление охраной природы в СССР / Под ред. В.М. Манохина. - Саратов, 1983. - С. 111, 115.

⁵ Бахрах, Д.Н. Административная ответственность: Учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. - М., 1999. - С. 39.

⁶ См., например: Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. - М., 1997. - С. 57; Лунев, А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. - М., 1961. - С. 30; Шергин, А.П. Понятие административного взыскания / А.П. Шергин // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. - 1968. - № 6. - С. 41.

⁷ Агапов, А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций / А.Б. Агапов. - М., 1997. - С. 155; Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая / Д.Н. Бахрах. - М., 1993. - С. 223; Производство по административным правонарушениям: Учеб. пособие / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. - Свердловск, 1980. - С. 56; Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения): Учеб. пособие. - Воронеж, 1996. - С. 73 - 74.

⁸ Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: Учебник. - М., 1946. - С. 101 - 102; Игнатенко, В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования. Общей части Кодекса об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко. - Иркутск, 1998. - С. 72.

которые определяют смысл существования административного наказания, его предназначение и роль в жизни общества»¹.

Вместе с тем закон определяет административное наказание как установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Из указанного определения можно выделить несколько признаков административного наказания:

- 1) административное наказание есть установленная государством мера ответственности;
- 2) административное наказание применяется лишь за совершение административного правонарушения;
- 3) административное наказание может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения;
- 4) административное наказание есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя;
- 5) административное наказание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц;
- 6) административное наказание применяется широким кругом органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- 7) административное наказание всегда влечет последствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию.

Все перечисленные признаки административного наказания являются собственно административно-правовыми. Кроме того, следует оговориться, что они носят условный характер, поскольку связаны между собой внутренней связью и на практике реализуются вместе и одновременно.

Таким образом, все изложенное позволяет определить административное наказание как установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, применяемую только к лицу, признанному виновным в совершении такого правонарушения, и заключающуюся в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя.²

Предложенное определение административного наказания в отличие от существующего в КоАП РФ дает более сущностную (а именно карательную) характеристику мер административной ответственности, не изменяя, а уточняя тем самым их содержание. Более того, представление административных наказаний как ограничительных мер находится в согласии с репрессивной правовой традицией, учитывающей сложившуюся специфику государственно-правового регулирования карательных видов юридической ответственности.

Определение цели административного наказания обычно смешивают с объяснением и оправданием самого существования административного наказания. Некоторые авторы полагают, что если цель, преследуемая и достигаемая наказанием, разумна и необходима, то необходимо и наказание, и в разумности цели видят оправдание самого наказания³.

Статья 3.1 КоАП РФ выделяет в качестве цели административного наказания предупреждение совершения новых правонарушений, как самим нарушителем, так и другими лицами. Другими словами, цель административного наказания выступает одновременно и обоснованием установки тех результатов, достижение которых желательно путем применения административного наказания. В принципе цели административного наказания следует рассматривать как конечный результат, которого

¹ Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

² Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

³ Фойницкий, И.Я. Учение о наказании в связи с тюремным содержанием / И.Я. Фойницкий. - М., 2000. - С. 56.

стремится достичь государство, порицая виновного за совершение административного правонарушения. Вопрос о целях наказания вообще и административного наказания в частности теснейшим образом взаимосвязан с содержанием наказания.

Значительное место в исследовании целей наказания занимают так называемые относительные теории наказания, среди них теории устрашения (Н. Миттельшtedт, А. Фейербах¹ и др.), т.е. теории, утверждающие, что задачей наказания является устрашение и удержание при помощи страха самого наказанного и других людей от совершения преступления. А. Фейербах, в частности, представляя противоправное деяние как действие свободной воли нарушителя, отстаивал в теории «психического принуждения» положение о необходимости применения к нему наряду с физическим принуждением, которого явно недостаточно, и психического принуждения².

Правовые теории, разрабатывающие исключительно юридические аспекты вопроса, предлагали большое количество целей наказания: устрашение, возмездие, психическое принуждение, исправление, специальное предупреждение.

Еще более 200 лет тому назад известный юрист и итальянский просветитель Ч. Беккариа писал, что «цель наказания... заключается не в чем ином, как в предупреждении новых деяний, наносящих вред... согражданам, и в удержании других от подобных действий»³.

Многообразие и подчас противоречивость доктринального толкования целей наказания объясняются сочетанием в наказании ретроспективных и перспективных начал.

В ретроспективном смысле административное наказание, проявляя себя прежде всего как кара, является целью по отношению к хронологически предшествующему ему явлению. Иными словами, кара может выступать в качестве цели, но не самого наказания как материально-правового явления, а скорее административного преследования как деятельности, по большей части осуществляемой государством и преследующей такую цель как намеренный итог указанного преследования. Отсюда, с одной стороны, процессуальные усилия государства в сфере административно-деликтных отношений побуждают к «жизни» ретроспективные начала наказания, выражающие его сущность как цель, идеал, к которому стремится заинтересованный в этом субъект власти - лицо, осуществляющее от имени государства административное преследование.

С другой стороны, перспективные начала административного наказания не могут сочетаться с карательными интересами государства, и это свидетельствует о том, что само наказание не преследует цель кары, поскольку оно само является карой, имеющей другие цели, в большей мере исправительно-воспитательного характера.

Таким образом, наказание, выступая адекватным следствием правонарушения и целью административного преследования (ретроспективный смысл), с момента реального применения преследует собой цели перспективные, обусловленные карательным воздействием на делинквента с позитивным назначением (перспективный смысл). Отсюда же очевидно, что, говоря о целях наказания, речь ведется с позиций перспективных начал наказания, так как ретроспективный смысл наказания проявляется лишь постольку, поскольку реально само наказание.

В ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ цели административного наказания только перечислены, при этом их содержание не раскрывается.

В указанной норме говорится о «предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». КоАП РФ содержит, таким образом, положения, придающие административному наказанию

¹ А. Фейербах считал, что наказание должно быть таким, чтобы вред от него перевешивал те выгоды (наслаждения), которые может дать совершение данного преступления (теория психологического принуждения).

² Шишов О.Ф., Рарог А.И. Буржуазные уголовно-правовые теории. - М., 1966. - С. 15.

³ Беккариа, Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа. - М., 1995. - С. 105 - 106.

предупредительную и профилактическую направленность. Последнее относится и к тем лицам, к которым наказание не применялось.

Частная превенция (специальное предупреждение) заключается в таком воздействии административного наказания на правонарушителя, когда он в будущем не будет, побуждаем к совершению новых правонарушений, хотя бы из-за страха перед самим наказанием. Отсюда очевидно, что специальная превенция представляет собой предупреждение нового правонарушения со стороны лица, уже привлеченного либо привлекавшегося к административной ответственности. Поэтому частное предупреждение желает показать правонарушителю, что за его противоправное поведение он в обязательном и незамедлительном порядке будет наказан.

В то же время нельзя отрицать того факта, что цель специального предупреждения решается с помощью такого воздействия (такой степени и характера) наказания на виновного, которое способно предупредить совершение им какого-либо нового правонарушения. Если впоследствии лицо, привлеченное к административной ответственности, удерживает от совершения правонарушения опыт пережитого административного наказания, то частное предупреждение считается достигнутым. В этом могут сыграть немалую роль: устрашение, страдания, испытанные при применении административного наказания, осознание своей вины, переоценка взглядов, убеждений или даже исправление в подлинном смысле, что в принципе является предметом карательного воздействия.

Вместе с тем каждое административное наказание воздействует не только на правонарушителя, но и на других лиц, оно в известной степени способно тем самым осуществлять цель как специального, так и общего предупреждения.

Общая превенция (общее предупреждение) представляет собой предупреждение правонарушений со стороны других лиц, склонных к совершению правонарушений (неустойчивых, законопослушных граждан), которых от совершения правонарушений удерживает реальное административное наказание конкретного правонарушителя. Устрашение административным наказанием сохраняется в угрозе лишения человека каких-либо благ: свободы, определенного образа жизни, к которому он привык; отрыва от работы; материальных потерь и т.д.

Угроза применения административного наказания обращена к сознанию и воле людей, поэтому она может в какой-то мере служить сдерживающим началом для тех, кто намеревается совершить правонарушение в силу своих аморальных качеств, установок, взглядов и т.д. Постановка перед административным наказанием цели общего предупреждения, понимаемой как формирование боязни совершения правонарушения, предполагает, что угроза неотвратимости административного наказания пройдет через сознание склонного к совершению правонарушения лица и окажет позитивное влияние на уровень его неправомерной активности.

Более того, не вызывает возражений и мнение о том, что сдерживающий эффект различных административных наказаний неодинаков, например административный арест или административное приостановление деятельности в целом устрашает сильнее, чем административный штраф.

Неотвратимость административного наказания всех совершивших правонарушения независимо от их положения - это важный фактор, имеющий общее предупредительное воздействие. «Наказание приобретает «устрашительность» тогда, когда оно неизбежно поражает и воришку, и крупного вора общественного достояния, и простого крестьянина, укравшего малоценную вещь, и чиновного человека, практикующего хищническую

деятельность в качестве взяточника»¹.

¹ Кистяковский, А. Нуждается ли общественная безопасность в других наказаниях, кроме определяемых по суду?: Сб. гос. знаний. Т. IV / А. Кистяковский. - СПб., 1882. - С. 124 - 167.

Таким образом, целями административного наказания являются: предупреждение совершения новых правонарушений как правонарушителями (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

2. Система и виды административных наказаний

Все виды административных наказаний перечислены в КоАП РФ. Условно их можно разделить на две группы:

1. административные наказания, носящие личный характер,
2. административные наказания имущественного характера.

Среди административных наказаний личного характера предупреждение, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация и обязательные работы.

Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица.

Предупреждение является самым мягким видом административного наказания, и назначается оно за самые незначительные административные правонарушения, не влекущие за собой серьезных негативных последствий (см., например, ч. 4 ст. 7.2, ч. 1 ст. 7.13, ч. 1 ст. 8.4 и т.д.).

Однако предупреждение как вид административного наказания нельзя недооценивать. Ведь выносится оно в письменной форме, а лицо, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, считается привлеченным к административной ответственности в течение 1 года. Другими словами, предупреждение, несмотря на свою «мягкость», отвечает цели предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Хотя, следует отметить, что предупреждение в большей части призвано моделировать поведение правонарушителя, нежели иных лиц.

Как видно из названия данного административного наказания, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, может налагаться исключительно на физических лиц. Данный вид наказания устанавливается за грубое или систематическое нарушение физическим лицом порядка пользования ранее предоставленного ему специального права.

Ст. 3.8 КоАП РФ, к сожалению, не дает понятия специального права, а также не перечисляет их виды. Однако из анализа иных норм КоАП РФ можно заключить, что специальным правом, предоставленным физическому лицу, следует считать: во-первых, право управления транспортным средством, во-вторых, право осуществлять охоту, и, в-третьих, право на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

В ст. 3.8 КоАП РФ установлены некоторые ограничения относительно наложения данного вида наказания. Так, срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

Важным положением является то, что лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью. При этом если такое лицо совершило правонарушения, предусмотренные частями 1 и 3 статьи 12.8, статьей 12.26, частью 2 статьи 12.27 КоАП РФ, данный вид наказания к нему может быть применен.

Еще одним ограничением является то, что лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Дополнительной гарантией защиты прав граждан, в отношении которых ведется производство по делу, а также объективности и всесторонности рассмотрения дела,

является правило, согласно которому постановление о наложении наказания в виде лишения специального права может быть вынесено только судом (ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ).

Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия соответственно водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), либо же временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида.

Исполнение постановления о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств осуществляется путем изъятия специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Исполнение постановления о лишении права охоты осуществляется путем изъятия охотничьего билета.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания (за исключением временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида), подлежат возврату по его требованию в течение одного рабочего дня. Хранение не востребовавшихся документов осуществляется в течение трех лет. По истечении указанного срока не востребовавшиеся документы подлежат уничтожению (ст. 32.6 КоАП РФ).

Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права. При этом лицо, лишенное специального права, должно сдать соответствующие документы в орган, исполняющий этот вид административного наказания, в течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления судьи.

В случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов срок лишения специального права прерывается. Течение срока лишения специального права начинается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов, а равно получения органом, исполняющим этот вид административного наказания, заявления лица об утрате указанных документов.

Течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, лишенному специального права, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее (ст. 32.7 КоАП РФ).

Согласно ст. 3.9 КоАП РФ, 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 правового режима контртеррористической операции до 30 суток. Административный арест может быть назначен только судьей и только в отношении физического лица.

Административный арест является самым суровым видом из всех административных наказаний и поэтому устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений.

Законом установлено ограничение применения данного вида наказания. Так, административный арест 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.

Данное положение было предметом рассмотрения в Конституционном суде РФ, которым было вынесено Определение¹, предоставляющее право судам, рассматривающим дела об административных правонарушениях, при решении вопроса о назначении административного наказания в виде административного ареста признавать в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность, также такое не указанное в КоАП РФ основание, как самостоятельное воспитание отцом малолетних детей.

Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Согласно Положению о порядке отбывания административного ареста², арестованные содержатся под стражей в специальных приемниках органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке, куда доставляются органом внутренних дел, производившим их задержание.

При поступлении в специальный приемник арестованные подлежат дактилоскопированию и фотографированию. Арестованные, вновь поступившие в специальный приемник, проходят первичный медицинский осмотр, осуществляемый медицинским работником с целью выявления лиц, нуждающихся в медицинской помощи, и больных. Медицинская помощь оказывается арестованным в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В специальных приемниках арестованные содержатся в закрытых на замки камерах под постоянной охраной. Камеры специального приемника оборудуются в соответствии с требованиями, предъявляемыми к камерам изоляторов временного содержания органов внутренних дел.

В специальных приемниках арестованные обеспечиваются индивидуальными спальными местами и постельными принадлежностями (на время сна), а также питанием. При этом во время содержания в специальном приемнике арестованным разрешается получать передачи.

Перечень и количество продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви и одежды, которые арестованные могут иметь при себе, хранить и получать в передачах, определяются в порядке, утверждаемом Министром внутренних дел Российской Федерации.

Арестованным разрешается прогулка в дневное время продолжительностью не менее одного часа на охраняемой территории специального приемника.

При освобождении из специального приемника по отбытии срока ареста арестованным выдается справка, в которой указываются срок нахождения под арестом и основания освобождения.

Следует отметить, что срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста. Это положение имеет весьма важное значение, поскольку здесь имеет место ограничение прав и свобод человека. И все же считаем неоправданным повторение в КоАП РФ этого положения дважды (ч. 3 ст. 3.9 и ч. 3 ст. 32.8). В этой связи представляется целесообразным исключить дублирование путем исключения данного положения в одной из указанных статей.

¹ Определение КС РФ от 13 июня 2006 г. № 195-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Ивукова Константина Александровича положением части 2 статьи 3.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

² Постановление Правительства РФ от 2.10.2002 г. № 726 «Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста»

Еще одной проблемой, вызвавшей в научных кругах и правоприменительной практике волну дискуссий, является соотношение ст. 31.1, ч. 2 ст. 31.2 и ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ.

С одной стороны, постановление судьи об административном аресте исполняется немедленно после вынесения такого постановления. С другой стороны, КоАП РФ содержит общую норму, согласно которой постановление по делу об административном правонарушении исполняется с момента вступления его в законную силу, т.е. после истечения десятидневного срока возможного обжалования.

В этой связи учеными отмечается, что «немедленное исполнение административного ареста приводит к ограничению конституционного права граждан на судебную защиту, уменьшению гарантий предотвращения судебной ошибки при назначении наказания и приводит, по сути, к исполнению постановления, не вступившего в законную силу»¹.

Как отмечает К.В. Пронин, это в определенной степени находило свое объяснение в то время, когда постановления, выносимые судьями районных судов, являлись окончательными и не подлежали обжалованию². Однако сейчас постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и, следовательно, до рассмотрения жалобы считается не вступившим в законную силу, поэтому его исполнение, по мнению К.В. Пронина, нельзя признать законным.

Кроме того, как справедливо отметила Е.М. Жамбиева, в данной ситуации возникает вопрос: в каком правовом состоянии пребывают субъекты административного правонарушения, подав жалобу, когда наказание в отношении их уже реально исполняется?

Также КоАП РФ не предусматривает механизма приостановления исполнения постановления о наложении административного наказания в виде административного ареста в связи с подачей жалобы на вынесенное судьей постановление (ч. 2 ст. 31.6 КоАП РФ). Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы, и данная жалоба подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест (ч. 2 ст. 30.2, ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ). Е. Ламонов³ справедливо отмечает, что, несмотря на желание законодателя ускорить процесс рассмотрения жалоб на постановления об административном аресте, рассмотрение подобных жалоб в течение суток на практике оказывается трудно осуществимым.

Суть административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации либо в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Из названия можно определить лиц, в отношении которых данная мера наказания может быть применена. Это иностранные граждане и лица без гражданства. Исключение, согласно КоАП РФ, составляют военнослужащие – иностранные граждане.

Однако судебная практика складывается несколько иным образом.

¹ Степанова, О.А. Административный арест в свете решений Конституционного Суда РФ / О.А. Степанова // Журнал российского права. – 2008. – № 12.

² Жамбиева, Е.М. Система административных наказаний и их классификация / Е.М. Жамбиева // Административное право и процесс. – 2006. – № 1.

³ Ламонов, Е. Постановление судьи об административном аресте должно исполняться с момента его вступления в законную силу / Е. Ламонов // Российская юстиция. – 2003. – № 3.

Прежде всего, необходимо отметить, что исходя из судебной практики, административное выдворение не применяется, если данное административное наказание лишает супругов возможности вести совместную семейную жизнь на территории РФ.

Таким образом, правонарушителю не будет грозить административное выдворение, если он вступил в брак с гражданином РФ.

Данная судебная практика сложилась еще в 2005 г., в Постановлении ВС РФ от 7 декабря 2005 г. по делу № 86-ад05-2. Судом были исследованы доказательства, в том числе показания супруги. В резолютивной части Судом было отмечено, что исполнение административного наказания в виде выдворения за пределы РФ в соответствии с п. 3 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» влечет невозможность получения К. разрешения на временное проживание в Российской Федерации в течение 5 лет. Таким образом, не исключено серьезное вмешательство в право заявителей на уважение их семейной жизни (о чем они утверждают в жалобах, поданных в Верховный Суд РФ).

Подобное основание не является единственным. Так, была изменена мера наказания в виде выдворения в Постановлении ВС от 28 июля 2010 г. № 2-АД10-4. В этом Постановлении Судом было указано, что в силу п. 4 ст. 12 Федерального закона «О беженцах» лицо, получившее временное убежище, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства).

Вместе с тем имеется и противоположная судебная практика. В Постановлении Верховного Суда от 17 февраля 2011 г. № 11-АД11-1 суд исследовал обстоятельства, в соответствии с которыми отсутствуют данные о создании семьи с целью проживания с супругой именно в РФ. Следовательно, говорить о нарушении права на семейную жизнь оснований не имеется. Поэтому принятие решения о выдворении правомерно.

Аналогичный вывод не в пользу нарушителя сделан Верховным Судом в Постановлении от 11 января 2011 г. № 38-АД10-5. Суд указал, что все обстоятельства по делу установлены и им дана оценка, мотивы назначения дополнительного наказания приведены и обоснованы. Не удовлетворена была жалоба заявителя и в Постановлении Верховного Суда от 1 декабря 2010 г. № 11-АД10-17. При этом Суд отметил, что из материалов дела усматривается, что при назначении наказания требования ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях были соблюдены, учитывался характер административного правонарушения, личность виновного и другие обстоятельства дела. Судом также было принято во внимание, что гражданин ранее привлекался к административной ответственности за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации и был подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа.

Проанализировав данную судебную практику, Е. Шестакова сделала следующий вывод: смягчающими обстоятельствами исходя из судебной практики являются: наличие супруга (супруги) гражданки РФ; наличие несовершеннолетних детей; статус беженца. Не являются смягчающими обстоятельствами: факт отсутствия семьи; данные о цели проживания семьи именно в РФ; факт повторного нарушения законодательства.¹

Назначено рассматриваемое наказание может быть судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется пограничными органами либо органами внутренних дел согласно ст. 32.9 КоАП РФ.

¹ Шестакова, Е. Административное выдворение / Е. Шестакова // Трудовое право. - 2011. - № 4. - С. 85-90.

Исполнение такого постановления производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется, уведомляются об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации, если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению.

При наличии оснований суд может решить содержать иностранного гражданина или лицо без гражданства до его административного выдворения за пределы Российской Федерации в месте для задержанных лиц.

Дисквалификация – это лишение 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, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Ввиду достаточно серьезных последствий, данное административное наказание может быть назначено только судьей. Минимальный срок назначения административного наказания в виде дисквалификации – 6 месяцев, максимальный – 3 года.

Дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также к лицам, занимающимся частной практикой (ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ).

Круг лиц, инициирующих дисквалификацию лица, законом прямо не определен. Исходя из существа правонарушений, за которые предусмотрена дисквалификация, а также лиц, осуществляющих контрольные и надзорные функции, инициаторами дисквалификации могут быть: учредитель (участник, акционер) хозяйственного общества или иной организации; должностные лица трудовой инспекции, налоговых и иных органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью организации или индивидуального предпринимателя.¹

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судом по итогам судебного разбирательства дела по существу (исследование представленных органами и их должностными лицами доказательств о нарушениях законодательства, а также доводов и возражений лица, привлекаемого к ответственности).

В ст. 32.11 КоАП РФ указан срок исполнения постановления о дисквалификации. Так, согласно ч. 1 указанной статьи, постановление о дисквалификации должно быть исполнено немедленно после вступления его в законную силу лицом, привлеченным к

¹ Мохов, А.А. Дисквалификация как мера юридической ответственности фармацевтического работника / А.А. Мохов // Медицинское право. - 2009. - № 4. - С. 18 - 21.

административной ответственности. Поскольку исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом, оно должно быть исполнено в ближайший рабочий день.

К тому же закон обязывает работодателя, принимая того или иного гражданина на руководящую должность, запрашивать информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц.

Формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц осуществляется органами внутренних дел.

Информация, содержащаяся в реестре дисквалифицированных лиц, является открытой для ознакомления. Заинтересованные лица вправе получить за плату информацию из реестра дисквалифицированных лиц в виде выписок о конкретных дисквалифицированных лицах. Порядок формирования и ведения реестра дисквалифицированных лиц, а также размер платы за предоставление информации из реестра определяется Правительством Российской Федерации.

Таким образом, дисквалификация представляет собой ограничение конституционного права лица на осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) за грубое или неоднократное злоупотребление указанным правом, грубое или неоднократное нарушение требований, предписаний. В дисквалификации явно проявляют себя карательная (репрессивная) и предупредительно-воспитательная (превентивная) функции института юридической ответственности.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей.

Обязательные работы устанавливаются на срок от 20 до 200 часов и отбываются не более 4 часов в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Постановление судьи о назначении обязательных работ исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, установленном федеральным законодательством.

Виды обязательных работ и перечень организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов. Виды обязательных работ, для выполнения которых требуются специальные навыки или познания, не могут определяться в отношении лиц, не обладающих такими навыками или познаниями.

Лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее 10 дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Судебные приставы-исполнители ведут учет лиц, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, разъясняют таким лицам порядок и условия отбывания обязательных работ, согласовывают с органами местного самоуправления перечень организаций, в которых лица, которым назначено

административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, контролируют поведение таких лиц, ведут суммарный учет отработанного ими времени.

Лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, обязаны соблюдать правила внутреннего распорядка организаций, в которых такие лица отбывают обязательные работы, добросовестно работать на определяемых для них объектах в течение установленного судом срока обязательных работ, ставить в известность судебного пристава-исполнителя об изменении места жительства, а также являться по его вызову.

Предоставление лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, ежегодного оплачиваемого отпуска по основному месту работы не приостанавливает исполнение административного наказания в виде обязательных работ.

Лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего отбывания обязательных работ в случае признания его инвалидом I или II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ. Об удовлетворении данного ходатайства судья выносит постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде обязательных работ.

Обязательные работы выполняются лицом, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, на безвозмездной основе.

Срок обязательных работ исчисляется в часах, в течение которых лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывало обязательные работы.

Время обязательных работ не может превышать 4 часов в выходные дни и в дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе; в рабочие дни - 2 часов после окончания работы, службы или учебы, а с согласия лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, - 4 часов. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее 12 часов. При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

На администрацию организации, в которой лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывает обязательные работы, возлагаются контроль за выполнением этим лицом определенных для него работ, уведомление судебного пристава-исполнителя о количестве отработанных часов или об уклонении лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, от отбывания обязательных работ.

В случае уклонения лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, от отбывания обязательных работ, выразившегося в неоднократном отказе от выполнения работ, и (или) неоднократном невыходе такого лица на обязательные работы без уважительных причин, и (или) неоднократном нарушении трудовой дисциплины, подтвержденных документами организации, в которой лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывает обязательные работы, судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ.

Среди видов административных наказаний самым распространенным на сегодняшний день является административный штраф, представляющий собой денежное наказание, назначаемое нарушителям административно-правовых норм

юрисдикционными органами или их полномочными представителями в пределах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.¹

Согласно ст. 3.5 КоАП РФ, административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тысяч рублей; для должностных лиц - 50 тысяч рублей; для юридических лиц - 1 миллиона рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 КоАП РФ, - 5 миллионов рублей, или может выражаться в величине, кратной:

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

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

5) начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также гражданско-правового договора бюджетного учреждения при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд бюджетного учреждения (далее также - контракты на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков или контракты);

6) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком.

При назначении рассматриваемого вида административного наказания, субъектам административной юрисдикции необходимо быть весьма внимательными, поскольку КоАП РФ содержит ряд особых установлений относительно данного вопроса.

КоАП РФ устанавливает минимальный размер административного штрафа - 100 рублей.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо суммы незаконной валютной операции, либо суммы денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных

¹ Симонова, Е.А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации / Е.А. Симонова // Исполнительное право. - 2009. - № 4. - С. 33 - 36.

и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо суммы валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, не может превышать трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости, а в случае, предусмотренном статьей 7.27 КоАП РФ, не может превышать пятикратный размер стоимости похищенного имущества.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, не может превышать 1/25 совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

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

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сумма административного штрафа вносится или перечисляется лицом, привлеченным к административной ответственности, в банк или в иную кредитную организацию либо платежному агенту, осуществляющему деятельность по приему платежей физических лиц, или банковскому платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с законодательством о банках и банковской деятельности.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы ввиду их особого административно-правового статуса.

В силу ст. 32.2 КоАП РФ, административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьями 31.5 КоАП.

В случае отсутствия самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При неуплате административного штрафа в указанный срок, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, а также иного государственного органа, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях (за исключением судебного пристава-исполнителя),

составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей.

Как административное наказание она имеет ряд особенностей:

- назначается только судьей;
- может применяться к физическим и юридическим лицам;
- является специальной конфискацией, применяемой только в отношении орудий совершения или предметов административного правонарушения.

Часто в санкциях статей Кодекса об административных правонарушениях четко устанавливается, какой предмет подлежит конфискации (например, этиловый спирт, спиртосодержащая продукция, фашистская атрибутика или символика и т.п.).

Не всякий предмет может быть конфискован. Так, не подлежат конфискации личные «носильные» вещи (одежда, белье), вещи, используемые в быту и необходимые для проживания (телевизор, холодильник и т.п.). Конфискация не может быть обращена и на предметы, находящиеся в общей собственности лица, привлеченного к ответственности, с супругой, родителями, другими родственниками и лицами. Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным источником средств к существованию.¹

Действующим в РФ законодательством предусмотрено применение конфискации за административные правонарушения и преступления.

В ст. 29 КоАП РСФСР было сказано: «Конфискация предмета, явившегося орудием или непосредственным объектом административного нарушения, состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства. Конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательными актами СССР».

Аналогичная норма содержится в ст. 63 Уголовно-исполнительного кодекса РФ. В кодексах четко закреплено правило о том, что наказание в виде конфискации может быть основным или дополнительным, назначаемым лицу, привлекаемому к ответственности за правонарушения.

В ст. 52 принятого в 1996 г. УК РФ содержится такая норма «конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного».

Не трудно заметить, что в названных кодексах содержится правило: конфисковано может быть только то имущество (предметы), которое находится в собственности правонарушителя. И это вполне логично. Конфискация является наказанием. Оно может быть применено только к физическому или юридическому лицу, привлеченному к юридической ответственности.

Карательные (уголовные, административные) санкции могут назначаться, если:

- деликтоспособно физическое лицо, то есть вменяемое, достигшее установленного УК, КоАП возраста;
- лицо виновно в совершении правонарушения (преступления);
- физическое или юридическое лицо привлечено к ответственности в порядке, установленном КоАП или УПК.

Три (два последних для юридических лиц) условия необходимы, чтобы назначить конфискацию или иную установленную КоАП или УК карательную санкцию или две

¹ Бахрах, Д.Н. Конфискация как мера административной ответственности / Д.Н. Бахрах // Исполнительное право. – 2008. – № 2.

(основную и дополнительную) санкции лицу, признанному виновным в установленном КоАП или УПК порядке.

Представляется, что названные условия привлечения к административной и уголовной ответственности являются правовыми аксиомами в условиях правового государства.

Проблема правоприменительной практики: Если конфискуется предмет, который не принадлежит виновному, то наказывается не он, а собственник, которого лишают законного права собственности, хотя его к ответственности не привлекали.

9 января 2005 г. Европейский суд по правам человека рассмотрел заявление гражданина Х. Заявитель, гр. Латвии, в 1997 г. решил переехать в Россию, в связи с чем планировал приобрести недвижимость. Сняв со своего счета 250 тыс. долларов, он передал их Б., который обещал доставить деньги в Москву. Однако Б. не задекларировал деньги и был осужден российским судом по обвинению в контрабанде. Деньги были конфискованы в казну Российской Федерации как объект контрабанды.

Заявитель обратился в Европейский суд с жалобой на то, что он был незаконно лишен своего имущества. Суд подчеркнул, что любое вмешательство в распоряжение собственником своим имуществом должно осуществляться на основании закона. При этом закон должен быть доступным заинтересованным лицам и четким, а действия органов власти - предсказуемыми. Действовавшее на момент транспортировки денег законодательство Российской Федерации предусматривало возможность конфискации объектов преступления, но только в случае, если они принадлежали преступнику или были получены преступным путем. Поэтому заявитель, законный собственник, не мог на основании норм российского законодательства разумно предвидеть отрицательные последствия своих действий. Решение о конфискации денег не было основано на законе и является нарушением прав заявителя.

И очень стыдно за действия должностных лиц, административных органов и тем более за судей, которые забывают о существовании таких общепризнанных в цивилизованных странах условий привлечения к административной и уголовной ответственности. К сожалению, на практике еще встречаются случаи, когда конфискуются ружья или иные предметы, которые не являются собственностью других лиц, но законно находятся во владении правонарушителя.

В какой-то степени подобному правовому нигилизму способствует тот факт, что в ст. 3.7 КоАП РФ нет ранее существовавшей в КоАП РСФСР нормы: «конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности». Остается только гадать, почему законодатель счел возможным отменить такую норму.

Недостатки ст. 3.7 КоАП РФ становятся очевидными при сравнении ее текста с текстами соответствующих статей КоАП Белоруссии и Казахстана.

1. Конфискация предметов, явившихся орудиями совершения или непосредственными объектами административного правонарушения, а также конфискация доходов (дивидендов), денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения, состоит в принудительном безвозмездном обращении их в собственность государства в установленном законодательством порядке.

2. Конфискован может быть лишь предмет, являющийся собственностью правонарушителя».

По законодательству Белоруссии (ст. 6.10 КоАП): «Конфискация состоит в принудительном безвозмездном обращении в собственность государства дохода, полученного в результате противоправной деятельности, предмета административного правонарушения, а также орудий и средств совершения административного правонарушения, принадлежащих лицу, совершившему административное правонарушение, либо находящихся в собственности, на праве хозяйственного ведения

или оперативного управления юридического лица, подлежащего административной ответственности, независимо от того, в чьей собственности они находятся...».

Хотелось бы обратить внимание на три положения, содержащихся в приведенных статьях кодексов и отсутствующих в КоАП РФ.

Во-первых, четкое закрепление правила о том, что конфискованы могут быть предметы, являющиеся собственностью правонарушителя - лица, привлекаемого к административной ответственности.

Во-вторых, закрепление правила о возможности конфискации денег и ценных бумаг, полученных вследствие административных правонарушений. Включение в КоАП РФ подобных норм желательно.

В-третьих, полезно было бы обсудить вопрос о целесообразности использования в КоАП РФ положения КоАП Республики Беларусь о конфискации предметов, находящихся «на праве хозяйственного или оперативного управления юридического лица, подлежащего административной ответственности».

В санкциях многих статей КоАП РФ говорится о конфискации имущества должностных лиц. Например, в ст. 14.1 установлено, что правонарушение влечет наложение на должностные лица штрафа и конфискации «изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без нее».

Но должностные лица не являются собственниками такого имущества. Его собственниками являются юридические лица. Иными словами, наличие подобных санкций еще один вариант применения конфискации к лицам, которые не являются собственниками соответствующего имущества. Было бы полезно внести соответствующие поправки в статьи Особенной части КоАП РФ.

Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, и иные орудия совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ, подлежат уничтожению, за исключением случаев передачи конфискованных экземпляров произведений или фонограмм обладателю авторских прав или смежных прав по его просьбе. Если указанные орудия или предметы были изъяты в соответствии со ст. 27.10 КоАП или арестованы в соответствии со ст. 27.14 КоАП, то их уничтожение или передача производится судьей или по его поручению органом, должностное лицо которого произвело изъятие или арест.

Здесь следует оговориться, что до совсем недавнего времени среди административных наказаний существовало еще одно - возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, которое заключалось в принудительном изъятии и последующей реализации орудия совершения или предмета административного правонарушения с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета. Однако, Федеральным законом от 28.12.2010 № 398-ФЗ данный вид наказания был упразднен.

В 2005 году ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ дополнилась административным приостановлением деятельности. Очевидно, что законодатель возложил на эту меру ответственности «повышенные обязательства». Например, в санкции ст. 18.15 она представляет альтернативу административному штрафу размером до 800 000 рублей за каждого принятого на работу с нарушением законодательства иностранного гражданина. В принципе на одном предприятии могут трудиться до десяти и даже более нелегалов, то есть фактически перед нами адекватная, по мысли государства, замена несколько миллионному штрафу.

Но реализация данной меры столкнулась с рядом теоретических и практических проблем.

Так, существуют способы, позволяющие коммерческим организациям вуалировать нарушения иммиграционного законодательства. Например, строительная компания может действовать через подставную фирму (подрядчика, субподрядчика), у которой не будет

никакой собственности, в том числе на счетах не окажется нужной для погашения денежной санкции суммы. А предусмотренное ст. 18.15 административное приостановление деятельности на срок до 90 суток действительную замену штрафа в указанном случае не составляет. Поскольку взамен одной подставной компании всегда возможно создать другую, а доказать подобные действия чрезвычайно сложно (если, конечно, сами руководители предприятия не признаются в их совершении). Даже если противоправные поступки очевидны, то административное законодательство фактически не предполагает возможности какого-либо воздействия на действительного организатора. То есть нормативные правовые акты об учреждении юридических лиц фактически умаляют эффективность административных наказаний. Причем с усилением ответственности осложняется процесс реализации административных санкций - значительный штраф, конфискация и, наконец, административное приостановление деятельности заставляют правонарушителей заранее «готовиться» к возможной ответственности, а избежать ее часто позволяют законодательные пробелы. Данная проблема решается только совершенствованием соответствующих правовых источников. В частности, следует менять существующие подходы к регистрации коммерческих организаций. Необходимо также предусмотреть ответственность не только для подставных, но и для действительных компаний, а также для их учредителей.

Показательна проблема применения административного приостановления деятельности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил. Так, нормативное определение данного наказания заставило правоприменителей скорректировать понятие вины юридического лица, без того часто и обоснованно критикуемое в научной литературе¹. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ вину юридического лица можно доказать, лишь установив, что у него имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Часть 1 ст. 3.12 КоАП РФ обуславливает применение административного приостановления деятельности перечнем зафиксированных в законодательстве условий. Среди них значатся «угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды».

Смоделируем ситуацию: юридическое лицо не обладало возможностью исполнить предписания, но имеется одна из перечисленных в Кодексе угроз. Если судья признает невиновность организации, то не сможет приостановить ее деятельность, что, безусловно, не устранил возможное нарушение, а если назначит наказание, то поступит вопреки презумпции невиновности. Что же ему делать? И.В. Максимов отвечает на этот вопрос однозначно: «Применением административного приостановления деятельности без учета вины, а лишь ввиду необходимости предотвращения негативных обстоятельств административно-противоправного деяния искажается сама суть принуждения с применением мер административной ответственности...»². Критикуя законодательное решение этой проблемы, А.И. Каплунов и А.А. Резникова отмечают, что «при решении вопроса о применении административного приостановления деятельности [на практике] главным является не определение виновности данного предприятия, а выяснение вероятности неблагоприятных последствий при дальнейшем осуществлении предприятием своей деятельности»³.

¹ Сорокин, В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / В.Д. Сорокин // Правоведение. - 2004. - № 3. - С. 10 - 20.

² Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - С. 433.

³ Каплунов А.И., Резникова А.А. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и тенденции, разрушающие целостность института административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности: Материалы всероссийской научно-практической

Рассмотрим следующий пример. При осуществлении внеплановой проверки муниципального учреждения дошкольного образования были выявлены нарушения санитарных правил. Помещение организации находилось в жилом доме и не было оборудовано отдельным входом. Действия учреждения были квалифицированы по ст. 6.3 КоАП РФ. Судья учел, что нарушитель ранее к административной ответственности не привлекался, а при таких обстоятельствах применение наказаний в виде административного штрафа или административного приостановления деятельности является несоразмерной мерой ответственности. Поэтому, признав вину юридического лица, судья ограничился предупреждением. Возникает вопрос: а могла ли вообще муниципальная бюджетная организация исполнить требования предписаний? В связи с этим судье следовало устанавливать не столько факт нарушения норм (он очевиден), сколько юридическую и фактическую возможность избежать правонарушения.

Интересно следующее дело. В детском саду орган Роспотребнадзора обнаружил недостаток помещений для «функционирования двух групп со списочным составом 37 детей», не соблюдался принцип групповой изоляции, не доставало предусмотренного законодательством санитарно-технического оборудования. По мнению судьи, этого оказалось достаточно для административного приостановления деятельности данного детского сада. Из постановления не видно, исследовались ли возможности муниципального учреждения по исполнению нормативных требований, в том числе связанные с наличием помещений. Детский сад действовал на базе средней общеобразовательной школы, помещения за ним были закреплены муниципалитетом, собственных средств у него для расширения площадей не имелось. Скорее всего, вина юридического лица здесь выражалась только в отсутствии не перечисленного в процессуальных документах «санитарно-технического оборудования», но и в таком случае следовало выяснить фактическую вероятность его приобретения. Во всяком случае, решающим фактором назначения административного приостановления деятельности стало отсутствие достаточного количества помещений. Получается, что судья, приостанавливая деятельность, руководствовался не столько виной, сколько наличием одной из угроз, перечисленных в ст. 3.12 КоАП РФ.¹

Налицо формальное противоречие двух норм Кодекса (о вине как необходимом элементе состава административного правонарушения и условиях назначения административного приостановления деятельности).

Причем на практике коллизия часто разрешается в пользу второй нормы. Обосновать судебскую позицию, по которой решения о приостановлении деятельности выносятся в «ущерб» вине, возможно тем, что юрисдикционный орган защищает жизненно важные права граждан, не имея для этого иных законных возможностей. Такие постановления часто справедливы и целесообразны. Их можно признать и законными, поскольку угрозы как условие приостановления деятельности обозначены в КоАП РФ, а легальное определение вины юридического лица слишком расплывчато и на практике понимается неоднозначно.

Тем не менее, ряд ученых считает, что административно-деликтное законодательство нуждается в совершенствовании. В нем необходимо отразить градацию юридических лиц в зависимости от способа финансирования их деятельности: осуществляющие деятельность за счет собственных средств и финансируемые из государственного или муниципального бюджета. Вина каждой группы должна пониматься с учетом их организационно-правовой специфики. Отправной точкой в исследованиях данной проблемы можно признать мнение П.И. Кононова, обозначившего четыре «фактических обстоятельства, ограничивающих пределы административной

конференции (Омск, 27 февраля 2009 г.) / Отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск: Омский юридический институт, 2009. С. 21.

¹ Шерстобоев, О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы / О.Н. Шерстобоев // Российская юстиция. - 2010. - № 2. - С. 58 - 61.

ответственности юридических лиц»¹. Среди них, например, указывается отсутствие у организации, полностью финансируемой из государственного или местного бюджета, необходимых для соблюдения норм и правил денежных средств, если оно непосредственно повлекло возникновение административного правонарушения. В действительности назначение таким субъектам административного приостановления деятельности противоречит представлениям о карательной сущности мер административной ответственности. Применительно к рассматриваемому наказанию она проявляется в его экономической направленности, воздействии на имущественные возможности правонарушителя².

Но как быть с организациями, призванными действовать в публичном интересе и потому финансируемыми в основном (а иногда и исключительно) из средств соответствующего государственного или муниципального бюджета? Их экономическая самостоятельность часто сведена к нулю. Складывается, по сути, парадоксальная ситуация - ведь наказывается одно юридическое лицо (в нашем случае муниципальное учреждение), а действительным виновником является его учредитель (например, муниципальное образование). Видимо, здесь протокол следует составлять в отношении лица, допустившего такую угрозу. То есть должностного лица органа, осуществляющего управление в соответствующей местной или государственной сфере, а в допустимых случаях и в отношении самого органа. В таком случае, возможно, обосновать приостановление деятельности бюджетного учреждения именно в помещениях данного муниципального образования. При этом оно вполне может действовать в других соответствующих всем требованиям помещениях. Тем более что закон допускает приостановление деятельности отдельных частей коллективного субъекта. Но в этой ситуации в КоАП РФ целесообразно в установленных случаях допустить взыскание на имущество, переданное правонарушителем третьему лицу.³

Рассмотрим еще один казус, в котором нивелируется экономическая сущность административного приостановления деятельности.

В средней общеобразовательной школе были выявлены многочисленные нарушения требований, предъявляемых к оборудованию и эксплуатации плавательных бассейнов. Указав на то, что обнаруженные «нарушения создают непосредственную угрозу санитарно-эпидемиологического благополучия населения», судья признал вину муниципального образовательного учреждения по ст. 6.3 КоАП РФ и назначил наказание в виде административного приостановления деятельности бассейна. Формально все верно. Но здесь уместен вопрос: а в чем же проявляется карательная сущность данной меры ответственности? Почему школа (юридическое лицо - правонарушитель), в случае запрета на функционирование бассейна, будет претерпевать негативные последствия противоправного деяния? Понятно, что коммерческое предприятие в связи с административным приостановлением деятельности может потерпеть убытки, но перед нами муниципальная организация, которой, в общем-то, все равно - имеется у нее бассейн или нет. Это связано с тем, что она реализует публичную функцию. То есть в каком-то смысле от применения данной санкции «страдают» публичные субъекты (государство и муниципалитет), неспособные воплотить в жизнь задачи, возложенные на них законодательством. И здесь выход видится в том, чтобы наказывать соответствующих должностных лиц публичных органов. В принципе именно они обязаны в первую очередь отслеживать исполнение своими учреждениями нормативных предписаний и реагировать

¹ Кононов, П.И. О некоторых проблемах применения общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) / П.И. Кононов // Актуальные проблемы административной ответственности: Материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 27 февраля 2009 г.) / Отв. ред. Ю.П. Соловей. - Омск: Омский юридический институт, 2009. С. 30 - 31.

² Агапов, А.Б. Административная ответственность: учебник. изд. 3-е, перераб. и доп. / А.Б. Агапов. - М.: Эксмо, 2010. - С. 89.

³ Шерстобоев, О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы / О.Н. Шерстобоев // Российская юстиция. - 2010. - № 2. - С. 58 - 61.

на их нарушения. Например, закрыть бассейн, не соответствующий санитарным требованиям, или отремонтировать его. Кстати и наказание для них целесообразнее устанавливать в виде административного штрафа или дисквалификации. Видимо, деятельность муниципальных и государственных организаций в таких ситуациях нужно приостанавливать в ином порядке - это не наказание, перед нами профилактическая мера, которая вполне может осуществляться в судебном порядке по заявлению соответствующего надзорного органа. Тогда, кстати, не вызовет сомнение и вероятность прекращения запрета на деятельность в связи с устранением угрозы (но и это мнение требует совершенствования действующего законодательства).¹

Сейчас данная норма КоАП РФ (ч. 3 ст. 3.12), закрепляя возможность сокращения срока приостановления деятельности, если будет установлено устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения этой меры, понимается неоднозначно. Так, по мнению А.Б. Агапова, она «представляет собой единственное административное наказание с условным сроком исполнения»². И.В. Максимов рассматривает досрочное прекращение данной меры ответственности как свидетельство «исправления нарушителя, достижение частной превенции», хотя и указывает в этой связи на ее сходство с «пресекаательно-обеспечительными мерами»³. А.И. Каплунов и А.А. Резникова указывают, что такая норма «еще раз доказывает не столько карательный, сколько предупредительный и пресекательный характер воздействия указанной меры на субъекта правонарушения»⁴. Думается, что применительно к организациям, финансируемым из средств публичного бюджета, последнее утверждение как обоснованно, так и целесообразно. Кстати, можно отметить еще одну особенность административного приостановления деятельности, которое является основным административным наказанием, альтернативным, как правило, штрафу. Обычно если в КоАП РФ дается альтернатива, то более тяжкая мера применяется с учетом всех обстоятельств дела и прежде всего наличия отягчающих обстоятельств и отсутствия смягчающих. Но приостановление деятельности, по смыслу ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, не может исключаться наличием смягчающих обстоятельств. Оно обеспечивает жизненные интересы граждан и общества, а значит, должно назначаться в условиях реальной угрозы жизни или здоровью людей и пр. Фактически повторяется ситуация с виной юридического лица. Предположим, что в действиях организации имеется вина при смягчающих обстоятельствах и отсутствии отягчающих. С одной стороны, более строгое наказание должно уступить место менее строгому - административному штрафу. Но тогда будут поставлены под угрозу права граждан, опасность для их жизни и здоровья сохранится. Сказанное еще раз подтверждает необходимость изменения законодательства и включения приостановления деятельности в перечень мер предупредительного характера.

Кроме того, норма, позволяющая сократить срок административного приостановления деятельности, в ряде случаев сводит его карательную сущность практически до нуля. Например, такая мера предусмотрена для организаций, использующих труд иностранных граждан, не имеющих соответствующего разрешения. Для того чтобы устранить причину правонарушения, им достаточно лишь уволить «нелегалов», что, кстати, возможно предпринять и сразу после назначения административного приостановления деятельности. В результате у правонарушителя появляется легальная возможность вообще избежать наказания. Мнение о необходимости учитывать раскаяние, исправление правонарушителя в таком случае несостоятельно.

¹ Там же.

² Агапов, А.Б. Административная ответственность: учебник. изд. 3-е, перераб. и доп. / А.Б. Агапов. - М.: Эксмо, 2010. - С. 89.

³ Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

⁴ Каплунов А.И., Резникова А.А. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и тенденции, разрушающие целостность института административной ответственности. С. 23.

Перед нами юридическое лицо, оно само по себе не может раскаяться. В конце концов, собственники предприятия легко могут заменить руководителя, допустившего нарушение миграционного законодательства, и тем «засвидетельствовать» свое «перевоспитание». Для такой организации сокращение срока административного наказания напоминает попытку выдать «совершенное правонарушение за несуществующее», о чем предупреждал еще Ч. Беккариа¹. Получается, что административное приостановление деятельности вполне может решить управленческие задачи, направленные на прекращение угроз в некоторых сферах общественной или государственной жизни, но наказать правонарушителя и тем обеспечить общую и частную превенцию административно наказуемых деяний оно в ряде случаев не в состоянии.

3. Общие правила назначения административного наказания

Именно так звучит название статьи 4.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в которой указывается, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение.

Общими правилами (принципами) назначения административного наказания являются: законность, справедливость, гуманизм. Нельзя отрицать значение и других принципов административного права при решении вопросов о назначении административного наказания, например принципа равенства перед законом, принципа вины.

Общие правила назначения административных наказаний призваны ориентировать должностных лиц на неукоснительное следование конституционным началам уважения прав и интересов человека и гражданина и ограничение их исключительно в строгом соответствии с законодательством. Их учет, с одной стороны, обеспечивает необходимую унификацию административной юрисдикции, объективно обусловленную требованиями действующего законодательства о строгом и единообразном применении правовых норм, а с другой - позволяет в рамках, установленных законом, персонифицировать меры административной ответственности за конкретные правонарушения с целью обеспечения соразмерности наказания содеянному. Поэтому строгое выполнение общих правил назначения административных наказаний обеспечивает эффективную борьбу с административными правонарушениями и способствует воспитанию граждан в духе точного соблюдения законов².

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ. При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

¹ Беккариа, Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа. - М.: ИНФРА-М, 2009. С. 103.

² Дугенец А.С. Административные наказания в российском обществе// Преступность и общество: сб. науч. тр. - М.: ВНИИ МВД России, 2005. - С. 162-169.

Правомочное должностное лицо может назначить правонарушителю только то административное наказание, которое установлено законодательством и только в пределах санкции конкретной статьи Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или соответствующего закона субъекта Федерации. В статьях закона нормативно закреплены пределы размеров наказаний. Эти пределы определяются путем указания их низшей и высшей границы (например: штраф - ст. 3.5) или предельного размера наказания (например: административный арест - ст. 3.9).

Назначение наказания – наиболее ответственный момент производства по делам об административных правонарушениях. Орган административной юрисдикции всегда должен учитывать, что только справедливое и правильно избранное административное наказание способно обеспечить достижение своей цели – предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Исключительно важное значение имеет неукоснительное соблюдение предусмотренных законодательством требований, предъявляемых к порядку их применения, который, как показывает изучение правоприменительной практики, нередко нарушается. Орган (должностное лицо), назначающий административное наказание, не может выйти за пределы санкций правовой нормы, предусматривающей ответственность за конкретное правонарушение. К сожалению, это требование закона в ряде случаев не соблюдается, что является грубейшим нарушением принципа законности. Результаты исследований свидетельствуют, что в последнее время в органах внутренних дел, например, ширится практика применения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного конкретной статьей Кодекса¹.

Имеющиеся в законодательстве об административных правонарушениях альтернативные санкции позволяют органу (должностному лицу) выбирать не только размер, но и вид наказания. Например, ст. 20.1 КоАП предусматривает наложение либо административного штрафа, либо применение административного ареста.

При этом необходимо соблюдать важнейшее требование закона - за конкретное административное правонарушение может быть наложено только одно (основное) наказание. В то же время при его выборе нужно правильно избрать норму, по которой надлежит квалифицировать совершенные противоправные деяния (действия или бездействия). В то же время законодательство предусматривает назначение наряду с основным дополнительным наказанием. Причем количество наказаний, которые могут быть назначены в качестве дополнительных, строго ограничено законом (ст. 3.3. КоАП РФ).

В п.7 ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах закреплён важнейший правовой принцип, согласно которому «никто не должен быть вторично судим или наказан или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны». Это общепризнанный принцип международного права трансформирован в законодательство об административных правонарушениях через ч.5 ст.4.1. КоАП РФ, основной смысл которой конкретизирован в процессуальных нормах КоАП РФ.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, юрисдикционный орган вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. При наличии спора вопрос решается в порядке гражданского судопроизводства.

Следует сказать, что существует ряд особенностей, касающихся наложения административных наказаний на отдельные категории лиц. Этих субъектов можно

¹ Тимошенко И.В. Административная ответственность: учебное пособие. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – 288 с.

определить как субъектов с особым административно-правовым статусом в сфере административной ответственности.

Прежде всего, к ним относятся военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно - исполнительной системы, органов госнаркоконтроля и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях.

К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Особый статус имеют судьи, к которым, в соответствии со ст. 16 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации” не может быть применена административная ответственность.

В ст. 98 Конституции РФ указано, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение срока их полномочий. Федеральный закон РФ от 8 мая 1994 г. “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в ст. 18 устанавливает, что депутат Совета Федерации и депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску или досмотру без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Если же учесть ограничения в применении отдельных видов административных наказаний к определенным категориям граждан (например, беременные женщины, инвалиды и т.д.), то можно с уверенностью сказать, что имеется ряд субъектов, на которых административные наказания налагаются в особом порядке.

Назначение административного наказания оформляется письменно в процессуальном документе, называемом постановлением по делу об административном правонарушении. Содержанию этого документа посвящена ст. 29.10 КоАП РФ.

Подчеркнем, что назначение административного наказания есть акт государственного воздействия на правонарушителя и одновременно процедура, подчиняющаяся установленным правилам, целью которой выступает определение вида и пределов ограничений, которые будет претерпевать нарушитель. Принятие решения о наложении административного наказания юрисдикционным органом - это ответственный и сложный шаг, при реализации которого необходимо:

во-первых, достичь цели наказания, что может быть осуществлено лишь при правильном выборе конкретного и наиболее эффективного вида административного наказания;

во-вторых, соблюсти принципы административного наказания (законность, целесообразность).

Соблюдение требований действующего законодательства заключается также в том, чтобы учесть некоторые особенности административного законодательства страны. Действующим КоАП России и нормами региональных законов не предусмотрена ответственность за покушение на административное правонарушение. При указанных обстоятельствах в действиях лица отсутствует состав административного правонарушения.

4. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение

Не менее важным для применения справедливого наказания является учет факторов, характеризующих личность нарушителя, его поведение, трудовую деятельность, возраст, состояние здоровья, наличие судимости или административного наказания и т.п. На меру наказания влияет степень, форма вины правонарушителя (умышленно совершено правонарушение или по неосторожности). Принимается во внимание и имущественное положение правонарушителя (размер заработной платы, иных доходов, наличие детей, находящихся на его иждивении и др.).

Согласно ст. 4.2 КоАП РФ обстоятельствами, смягчающими ответственность за административные правонарушения, признаются:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- добровольное сообщение лицом о совершенном им административном правонарушении;
- предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Этот перечень не является исчерпывающим. Законодательством РФ могут быть предусмотрены и иные обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ и законах субъектов РФ.

Это наглядное проявление гуманизма в административно-юрисдикционном процессе. На практике субъекты административной юрисдикции относят к таким обстоятельствам возраст, состояние здоровья, инвалидность, положительное поведение в быту и др.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность за административное правонарушение, ст. 4.3 КоАП РФ относит:

- продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный статьей 4.6 настоящего Кодекса;

- вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- совершение административного правонарушения группой лиц;
- совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность способствуют правильному определению меры наказания, влияют на выбор конкретного его вида и размера в пределах санкции конкретной статьи Кодекса или иного предусматривающего ответственность закона.

Представляется, что к обстоятельствам, смягчающим и отягчающим ответственность за совершение административного правонарушения, законодатель отнес лишь те, которые влияют на уровень общественной опасности правонарушения или правонарушителя. Данные обстоятельства должны быть распознаны, вычленены и должным образом зафиксированы должностными лицами ОВД. Следовательно, к смягчающим и отягчающим относятся обстоятельства, лежащие вне состава правонарушения, но прямо или косвенно касающиеся проступка и совершившего его правонарушителя.

Включение в общие правила наложения административных наказаний необходимости учета смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств объясняется чисто практическими соображениями: законодатель стремится обеспечить объективную, полную и всестороннюю оценку.

Остановимся на кратком анализе обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность за совершенное административное правонарушение.

Раскаяние, несомненно, свидетельствует об осознании лицом, совершившим проступок, своей вины. Наличие факта раскаяния, признания, возможного оказания помощи правоприменительному органу при осуществлении производства по делу свидетельствует о стремлении загладить и искупить свою вину и, следовательно, заслуживает смягчения административного наказания.

Предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных его последствий, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда заключается в полном или частичном устранении физических или моральных последствий административного правонарушения. С определенной долей условности это поведение можно сравнить с отказом от совершенного правонарушения. Добровольное выполнение указанных действий виновного, естественно, заслуживает снисхождения при определении вида и размера наказания.

Добровольное возмещение ущерба может проявляться как в материальном, так и в моральном плане. Виновное лицо может компенсировать причиненный ущерб деньгами, личным трудом, покупкой испорченной вещи или предмета. Возможно также возмещение ущерба в моральном плане – принесение извинений в письменной или устной форме.

Следует отметить ту особенность, что некоторые смягчающие обстоятельства, названные в законе, могут толковаться должностными лицами органов внутренних дел расширительно либо, напротив, ограничительно. Так, признак «добровольное возмещение причиненного ущерба» подменяется неравнозначным признаком «возмещение ущерба». В итоге ответственность смягчается в ситуациях, когда ущерб возмещен виновным не по своей инициативе, а в результате мер, принятых органами административной юрисдикции. При рассмотрении дел об административных правонарушениях следует руководствоваться положением, что возмещение ущерба проявляется в добровольном, инициативном, без напоминаний со стороны третьих лиц, возмещении потерпевшему причиненного ущерба. Анализ правоприменительной практики свидетельствует об игнорировании в ряде случаев выяснения обстоятельств ущерба. При решении вопроса о

выборе вида и размера предполагаемого наказания в обязательном порядке следует выяснить, было ли возмещение ущерба полным или частичным.

Совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств. В жизни людей бывают случаи (увольнение с работы, длительная невыплата заработной платы и, как следствие, невозможность содержания семьи и др.), снижающие возможность владения чувствами и поведением. В подобных ситуациях человек может потерять контроль над собой. Должностные лица ОВД не могут не замечать стечения личных и семейных обстоятельств, которые в значительной степени влияют на моральное, душевное состояние человека и могут оказать нежелательное влияние на его поведение. В описанных случаях наряду с состраданием нужно проявлять также гуманное отношение к личности правонарушителя.

Совершение административного правонарушения несовершеннолетним. Необходимо учитывать, что несовершеннолетний правонарушитель из-за недостатка жизненного опыта порой не способен осознать вредные последствия своего противоправного поведения, дать им объективную оценку. Не вызывает сомнения, что в данном случае нет нужды налагать на него административное наказание как на взрослого нарушителя. Действия и решения должностных лиц органов внутренних дел должны преследовать, прежде всего, воспитательные, а не репрессивные цели. К тому же при решении вопроса о применении наказания к несовершеннолетнему следует использовать педагогические приемы в общении с подростками. Законодатель предусмотрел рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, специальными органами административной юрисдикции – комиссиями по делам несовершеннолетних. Так же нужно учесть, что к малолетним детям относятся несовершеннолетние, не достигшие четырнадцати лет (статья 28 ГК РФ).

Совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка. Забота государства и общества о материнстве и детстве обуславливают смягчающее воздействие этого обстоятельства. Состоянию беременности присущи психическое изменение в поведении, повышенная раздражительность, критическая оценка окружающего мира, что способствует, в ряде случаев, ослаблению контроля над собой. К тому же вызванные действиями и решениями органов правоприменения переживания беременной женщины могут отразиться на физическом и психическом здоровье будущего ребенка. Основанием применения смягчающего обстоятельства в данном случае, в первую очередь, являются явные признаки беременности, а в других - наличие подтверждающего документа (справка женской консультации, выписка из истории болезни или амбулаторной карты и пр.). В условиях высокой правовой культуры общества нельзя также исключать и веры словам женщины о наличии беременности.

В правоприменительной практике следует руководствоваться здравым рассудком, и «вообще при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных женщинами, имеющими детей дошкольного, даже и школьного возраста, необходимо избирать такую меру ответственности, которая не отрывала бы мать от детей и сильно не отражалась на материальном положении семьи».¹

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном женщиной, имеющей малолетнего ребенка, надо учитывать некоторые особенности законодательства об административных правонарушениях.

Содержательная часть п. 5 ч. 1 ст. 4.2 КоАП России не конкретизирует, находится ли ребенок при матери или в другом месте, что на практике вызывает определенного рода трудности.

¹ Комментарий к основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях// Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1983. С. 72.

Например, во время проведения специальных мероприятий сотрудниками полиции в ночное время в г. Москве задерживаются женщины за занятие проституцией (ст. 6.11). Во время рассмотрения протоколов за совершение указанных административных правонарушений не единичны случаи заявлений женщин о наличии у них детей. Разбирательство же по делу позволяет установить, что дети находятся на фактическом содержании бабушек (дедушек), причем как в городах Российской Федерации, так и ближнего зарубежья. Представляется, что наличие малолетних детей как смягчающее вину обстоятельство, должно применяться только в случаях личного, фактического воспитания матерью своего ребенка.

В практической деятельности важно помнить, что наличие малолетних детей как смягчающее вину обстоятельство не распространяется на женщин, лишенных материнских прав в установленном законом порядке.

Должностные лица ОВД при решении вопроса о применении наказания могут признать смягчающими и иные обстоятельства, не указанные в КоАП России или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Анализ правоприменительной практики (г. Москва, Санкт-Петербург, Ростовская, Волгоградская и Калужская обл.) свидетельствует, что смягчение административной ответственности применяется при совершении правонарушений:

- бывшими сотрудниками органов внутренних дел;
- ветеранами войны и труда;
- инвалидами и участниками боевых действий в «горячих точках»;
- многодетными родителями.

Далее необходимо рассмотреть обстоятельства, отягчающие ответственность за совершенные административные правонарушения.

Законодательство об административных правонарушениях не дает юридического определения отягчающего обстоятельства. Представляется, что под ним следует понимать сведения о нежелательных для общества особенностях совершения правонарушения, а также данные о личности виновного, представляющие общественную опасность, свидетельствующие о чрезмерно высокой степени вредности и устойчивой установке нарушителя на противоправное поведение.

В данном случае применяется более суровое административное наказание в повышенном размере. При этом нельзя выходить за рамки наказания, предусмотренного санкцией конкретной статьи Кодекса об административных правонарушениях или иного законодательного акта.

Ст. 4.3 КоАП дает исчерпывающий перечень обстоятельств, наличие которых предполагает наложение более сурового наказания за совершенное административное правонарушение.

Продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его. Игнорирование требований уполномоченных должностных лиц прекратить противоправное поведение свидетельствует о стойком нежелании лица отказаться от нарушения установленного в обществе порядка поведения, устранить возможные его вредные последствия агрессивности. Устойчивая противоправная ориентация правонарушителя заслуживает адекватного административного наказания в пределах санкции соответствующей правовой нормы.

В то же время следует помнить, что содержательная часть рассматриваемой нормы КоАП предусматривает: правом требования прекращения противоправного поведения обладают только компетентные лица, наделенные определенными властными полномочиями. Во всех остальных случаях невыполнение требований прекратить противоправное поведение не может рассматриваться как отягчающее ответственность обстоятельство.

При этом важно помнить, что в ряде случаев неисполнение требований отдельных должностных лиц и представителей общественности о прекращении правонарушения

может образовать самостоятельный состав административного правонарушения (напр.: неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы – ст.19.3; неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) – 19.4; невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения лица, проводящего указанную операцию – ст. 20.27 и ряд др.).

Повторное совершение однородного административного правонарушения, если за первое лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный статьей 4.6 Кодекса об административных правонарушениях РФ годичный срок. Указанные обстоятельства свидетельствуют, что наложенное административное наказание не возымело должного предупредительно-воспитательного результата, виновный не сделал правильных выводов для изменения противоправного поведения, а, следовательно, очередное строгое наказание должно предоставить ему такую возможность. Повторность совершения административного правонарушения свидетельствует об устойчивости антиобщественного поведения. При этом отягчающим обстоятельством признается только совершение однородного административного правонарушения, за которое нарушитель привлекался к административной ответственности. Например, гражданин совершил мелкое хулиганство (ст. 20.1) и был привлечен к административной ответственности; в данном случае только повторное совершение мелкого хулиганства в течение года может признаваться обстоятельством, отягчающим ответственность. Совершение же других административных правонарушений не является основанием для

признания факта проступка отягчающим обстоятельством¹.

Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения. Законодательством об административных правонарушениях это обстоятельство предусмотрено с целью ограждения подростков от разлагающего влияния взрослых правонарушителей. Характерной особенностью является то, что в данном случае имеется в виду лишь совершеннолетний правонарушитель, то есть достигший 18-летнего возраста. Вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение отягчает ответственность независимо от того, в какой форме оно осуществлялось (путем обмана, угрозы, подстрекательства).

Совершение административного правонарушения группой лиц. Отягчающее значение данного обстоятельства объясняется повышенной общественной опасностью и значительными вредными последствиями административного правонарушения, содеянного группой лиц. При этом имеется в виду объединение нескольких лиц для совершения одного и того же правонарушения. Оно представляет повышенную, нежелательную для общества опасность, так как совершается, как правило, по предварительному сговору. По общему правилу групповым признается правонарушение, совершенное более чем двумя лицами, действующими совместно. В данном случае протокол об административном правонарушении составляется в отношении каждого субъекта. При рассмотрении данных протоколов необходимо установить степень участия в правонарушении каждого из привлекаемых к ответственности лиц.

Совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах. Совершение противоправных действий в отношении лиц, деятельность которых направлена на ликвидацию стихийных бедствий или чья воля парализована иными чрезвычайными обстоятельствами, носит вызывающий характер и представляет собой повышенную общественную опасность (например, при

¹ Королева Ю. А. Административное приостановление деятельности как новый вид административного наказания: анализ и проблемы применения// Вестник Калининградского юридического института МВД России. - 2007. - № 2. - С. 11-17.

землетрясениях, пожарах, наводнениях и пр.). Совершение правонарушения при подобных обстоятельствах указывает на пренебрежительное отношение к общечеловеческим ценностям, к элементарным требованиям морали, что, несомненно, должно заслуживать повышенную административную ответственность в пределах санкции соответствующей правовой нормы.

Совершение административного правонарушения в состоянии опьянения. Повышенная наказуемость за совершение административных правонарушений в состоянии опьянения преследует цель ограничить, а в идеале – может быть даже искоренить наиболее распространенные условия совершения правонарушений.

Проблема употребления спиртных напитков в последнее время приобретает особую актуальность, в том числе и по причине ее усугубления в подростковой среде. Не вызывает сомнения, что обозначенная проблема уже давно из чисто криминологической переросла в социальную, имеющую, к сожалению, реальную возможность сыграть свою негативную роль в демографическом неблагополучии нашего общества в недалеком будущем.

Изложенные факты послужили основанием для того, чтобы отнести совершение правонарушения в состоянии опьянения к обстоятельствам, отягчающим ответственность. При этом поведение правонарушителя направлено также на оскорбление человеческого достоинства и общественной нравственности, что не должно проходить незамеченным для правоприменительного органа. Рассматриваемое обстоятельство должно быть подтверждено актом медицинского освидетельствования или показаниями свидетелей. В то же время орган (должностное лицо), налагающий административное наказание, в зависимости от характера правонарушения и личности правонарушителя, может не признать рассматриваемые обстоятельства отягчающими. До настоящего времени в правовой и медицинской науке нет единого мнения об алкоголизме – считать его болезнью или злом.

Из содержания ст. 4.3 КоАП России вытекает, что перечень обстоятельств, наличие которых отягчает административную ответственность, является исчерпывающим. Из этого следует, что органы и должностные лица, рассматривающие дело и решающие вопросы о применении административных наказаний, какие-либо другие обстоятельства не могут признать отягчающими.

Тема № 4. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на права граждан, здоровье населения и общественную нравственность. Квалификация отдельных их видов

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на права граждан.
2. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на здоровье населения.
3. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на общественную нравственность.

1. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на права граждан

К административным правонарушениям, посягающим на права граждан, относятся, административные правонарушения избирательных прав граждан, в сфере трудовых отношений, семейных отношений и некоторых других.

Объектом административных правонарушений в сфере избирательного права являются общественные отношения, связанные с избирательными правами граждан и правом на участие в референдуме.

Право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме зафиксировано в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с дальнейшими изм. и доп.) конкретизирует содержание данных конституционных прав граждан и устанавливает гарантии их соблюдения и реализации.

На основании Конституции РФ приняты Федеральные законы от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (с изм. и доп.), от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с изм. и доп.), от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (с изм. и доп.) и иные законодательные акты РФ и субъектов РФ. В них также содержатся нормы, определяющие избирательные права граждан, порядок и условия их реализации.

Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина в выборах является добровольным.

Право граждан избирать (активное избирательное право) наступает по достижении 18 лет. Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) наступает по достижении возраста, установленного Конституцией РФ (21 год - для избрания в депутаты Государственной Думы, 35 лет и постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет - для избрания в качестве Президента России), а также федеральными законами. Законодательством субъекта РФ могут учитываться дополнительные условия реализации гражданами РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением определенного возраста. Установленный минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования по выборам в законодательный орган государственной власти субъекта РФ и в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором РФ.

Референдум - это всенародное голосование по какому-либо важному вопросу общегосударственного, регионального или местного значения, право на участие в котором установлено также ч. 2 ст. 32 Конституции РФ. Порядок организации и проведения референдума Российской Федерации установлен Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (с изм. и доп.). Референдум субъекта РФ и местный референдум проводятся в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований. Участвовать в референдуме имеют право граждане, достигшие 18 лет. Права граждан, участвующих в референдуме, правила и процедуры проведения которого во многом совпадают с выборами, аналогичны правам, установленным законодательством о выборах (например, включение в списки избирателей (участников референдума), образование избирательных участков (участков референдума), деятельность избирательных комиссий (комиссий референдума), голосование, подсчет голосов и т.п.).

К таким правонарушениям относятся, в частности, следующие:

- Статья 5.1. Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума
- Статья 5.3. Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума
- Статья 5.4. Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума
- Статья 5.5. Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов
- Статья 5.6. Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации
- Статья 5.7. Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме и ряд других.

Объективную сторону указанных правонарушений составляют действия и бездействия.

Так, например, объективная сторона правонарушения по ст. 5.7 выражается в действии (бездействии) работодателя (руководителя администрации), который получил заявление от указанного лица с просьбой о предоставлении отпуска и в письменной или устной форме отказал в этом или оставил данное заявление без рассмотрения.

Объективная сторона правонарушения по ст. 5.10 (Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах) заключается в действиях по проведению агитации с нарушением правил относительно времени или места ее проведения, т.е. проведение агитации вне агитационного периода (с нуля часов по местному времени за сутки до дня голосования и в день голосования), а также проведение агитации в запрещенных местах - в воинских частях или воинских организациях, в помещении избирательных комиссий и т.д.

Объективная сторона правонарушения по ст. 5.13. Непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации) заключается в бездействии организаций, осуществляющих телерадиовещание, периодических печатных изданий или их должностных лиц, которое заключается в непредставлении зарегистрированному кандидату, избирательному объединению возможности обнародовать (опубликовать) в тех же СМИ опровержение либо иное разъяснение в защиту своей чести, достоинства или деловой репутации.

Субъектами данных правонарушений могут быть как граждане, так и должностные лица, а также юридические лица. Так, Субъектом правонарушения по ст. 5.14. (Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму) является любое физическое лицо - как гражданин, так и должностное лицо.

Субъектами правонарушения по ст. 5.15. (Нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума) могут быть должностные лица собственника, владельца помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на

день официального опубликования решения о назначении выборов (референдума). Субъектами правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, кроме того, могут быть еще и члены избирательных комиссий, комиссий референдума.

Субъектами правонарушения по ст. (5.16. Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах) являются граждане, должностные лица или организации, прямо или косвенно участвующие в предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума: кандидаты, руководители и члены избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, инициативных агитационных групп, сами избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума, инициативные агитационные группы, уполномоченные представители и доверенные лица названных субъектов и др.

Субъектами правонарушения по ст. (5.19. Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума) являются: кандидат, лицо, являвшееся кандидатом, уполномоченный представитель по финансовым вопросам кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума и юридические лица - избирательные объединения.

Субъектом административного правонарушения по ст. (5.23. Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме) может быть гражданин, например работник, связанный с процессом передачи изготовленных бюллетеней избирательной комиссии, или должностное лицо полиграфической организации, осуществляющей изготовление, выпуск из печати бюллетеней, а также сама указанная организация как юридическое лицо.

Субъективная сторона может характеризоваться как умыслом, так и неосторожностью.

Так, С субъективной стороны правонарушение по ст. (5.23. Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме) может быть совершено только умышленно.

Форма вины в правонарушениях по ст. (5.24. Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой "Повторный" или "Повторный подсчет голосов") может быть неосторожной, реже - умышленной.

С субъективной стороны правонарушение по ст. (5.19. Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума) может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Правонарушение по ст. (5.18. Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума) может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

С субъективной стороны правонарушение по ст. (5.17. Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума) может быть совершено умышленно или по неосторожности.

С субъективной стороны правонарушение по ст. (5.16. Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах) может быть совершено умышленно, а в случае нарушения правил благотворительной деятельности - и по неосторожности.

Правонарушение по ст. (5.14. Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму) может быть совершено

только умышленно.

Статья 5.26. Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях

Объектом правонарушения, квалифицируемого по ч. 1 ст. 5.26, являются общественные отношения, связанные с реализацией права граждан на свободу совести и права на свободу вероисповедания.

Статья 28 Конституции РФ гарантирует каждому свободу совести и свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Законодательство о свободе совести и вероисповедания состоит из Федерального закона от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" (с изм. и доп.) и издаваемых в соответствии с ним других актов законодательства РФ. Согласно названному Федеральному закону свобода совести, и свобода вероисповедания включают следующие права граждан: право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой; свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, создавать религиозное объединение, вступать и выходить из него; получать религиозное образование и воспитание; не подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к ее исповеданию или отказу от такового, к участию или неучастию в богослужениях и других религиозных обрядах, в обучении религии; право индивидуально или совместно молиться и совершать религиозные культы, обряды, богослужения и церемонии в молитвенных зданиях и на их территории, в местах паломничества, на кладбищах, в домах и квартирах граждан; в других же местах - в порядке, установленном для проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций; пользоваться предметами культа и религиозной литературой; право на замену воинской службы лицам, которые в силу их религиозных убеждений не могут нести таковую, на альтернативную гражданскую службу и др.

Под иными убеждениями, упомянутыми в диспозиции ч. 1 данной статьи, понимаются любые, кроме религиозных, мировоззренческие, в том числе атеистические, убеждения.

Пункт 6 ст. 3 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" устанавливает, что воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью, с умышленным оскорблением чувств граждан в связи с их отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или с повреждением имущества либо с угрозой совершения таких действий, запрещается и преследуется по закону. Комментируемая норма является одной из гарантий, наряду с нормами уголовной ответственности, реализации п. 6 ст. 3 указанного Федерального закона.

Под религиозным объединением понимается добровольное объединение граждан Российской Федерации или иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими признаками: вероисповедание; совершение богослужений и других религиозных обрядов и церемоний; религиозное обучение и воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Религиозные группы осуществляют свою деятельность без государственной регистрации и не обладают правоспособностью юридического лица. Религиозная организация может быть создана не менее чем десятью совершеннолетними гражданами РФ, объединенными в религиозную группу, которая просуществовала на данной территории не менее 15 лет или входит в структуру централизованной религиозной организации.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, выражается в действиях или бездействии, препятствующих гражданам осуществлять право на свободу совести и вероисповедания.

Такое воспрепятствование может быть выражено в принудительном обучении религиозным дисциплинам в учебном заведении лиц, исповедующих другую религию или не исповедующих никакой; в указании в официальных документах на принадлежность гражданина к религии; в запрещении совершения по просьбе верующих религиозных обрядов в воинских частях или лечебных учреждениях или, наоборот, принудительном осуществлении подобных обрядов и церемоний против воли лиц, пребывающих в этих учреждениях; в нарушении органами юстиции порядка регистрации религиозных организаций и т.д.

Субъектом правонарушений могут быть как граждане, так и должностные лица.

Субъективная сторона может характеризоваться умыслом, неосторожностью.

Рассматриваемое правонарушение является смежным с преступлением, предусмотренным ст. 148 УК РФ. При разграничении административной и уголовной ответственности за схожие деяния следует учесть, что уголовно наказуемое деяние не только препятствует осуществлению права на свободу совести и вероисповедания отдельных граждан, но создает препоны для деятельности религиозных организаций в целом.

Часть 2 статьи 5.26 КоАП содержит двойной объект посягательства - свобода совести и вероисповедания и общественная нравственность. Непосредственным объектом правонарушения являются религиозные, нравственные, атеистические, мировоззренческие взгляды и убеждения. Предмет правонарушения - почитаемые гражданами предметы, знаки и эмблемы мировоззренческой символики (предметы культа - иконы, церковная утварь, религиозные книги, одеяние священнослужителей, предметы искусства и старины и т.п.; к знакам и эмблемам мировоззренческой символики относятся знаки как религиозного, так и нерелигиозного характера, выражающие идейные позиции их носителей и почитателей, - православный и католический крест, мусульманский полумесяц, звезда Давида, красная пятиконечная (красноармейская) звезда, медицинский красный крест и полумесяц, голубь мира и т.п.).

Пункт 6 ст. 3 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" запрещает проведение публичных мероприятий, размещение текстов и изображений, оскорбляющих религиозные чувства граждан, вблизи объектов религиозного почитания. Гарантацией реализации этого требования и является норма ч. 2 данной статьи.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2 данной статьи заключается в совершении одного из следующих действий: а) оскорбление религиозных чувств граждан - публичным образом или в частном порядке путем грубого, неуважительного отзыва, высмеивания религиозных догм и канонов, которые исповедует гражданин, или личных качеств гражданина, связанных с его религиозной принадлежностью; б) осквернение почитаемых гражданами предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики (циничное поругание, унижение, опорочивание, издевательство над принципами индивидуальной и общественной нравственности), однако, что важно для правильной квалификации деяния, без признаков повреждения или уничтожения.

Субъектом правонарушения по ч. 2 могут быть достигшие 16-летнего возраста граждане. Субъективная сторона - умысел.

Статья 5.27. Нарушение законодательства о труде и об охране труда.

Целями законодательства РФ о труде и об охране труда являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей.

Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией РФ осуществляется трудовым

законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. На федеральном уровне в первую очередь к ним относятся: Трудовой кодекс РФ; Федеральные законы от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"; от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (с изм. и доп.); Постановления Правительства РФ от 23 мая 2000 г. N 399 "О нормативно-правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда" и от 26 августа 1995 г. N 843 "О мерах по улучшению условий и охраны труда" (с изм. и доп.); нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Важная роль в регулировании трудовых отношений отводится законодательству субъектов РФ, а также актам органов местного самоуправления. Кроме того, работодатель имеет право принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, в пределах компетенции в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями.

Объективная сторона данного правонарушения выражается в действиях или бездействии, направленных на нарушение или невыполнение норм действующего законодательства о труде и об охране труда. При применении дисквалификации следует учитывать, что в ст. 3.11 КоАП определен перечень лиц, которым этот вид наказания может быть назначен. Применение данного наказания возможно в том случае, если должностное лицо было подвергнуто наказанию за аналогичное административное правонарушение (см. п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5).

Субъектом правонарушения является работодатель (должностное лицо - руководитель организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности), индивидуальный предприниматель, юридическое лицо. В качестве альтернативной административному штрафу санкции предусмотрено административное приостановление деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица на срок до 90 суток (см. комментарий к ст. 3.12). Кроме того, ч. 2 данной статьи в качестве субъекта ответственности в виде дисквалификации предусматривает должностное лицо, ранее подвергнутое административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется прямым умыслом или неосторожностью.

К другим правонарушениям в сфере трудовых отношений относятся:

- Статья 5.28. Уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения
- Статья 5.29. Непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения
- Статья 5.30. Необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения
- Статья 5.31. Нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению
- Статья 5.32. Уклонение от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах
- Статья 5.33. Невыполнение соглашения
- Статья 5.34. Увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки
- Статья 5.42. Нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости и др.
- Статья 5.35. Неисполнение родителями или иными законными представителями

несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Забота о детях, их воспитание - равные право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38 Конституции РФ). В соответствии со ст. 63 СК РФ родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей. Право на воспитание ребенка есть личное неотъемлемое право каждого родителя. Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии; обеспечить им получение основного общего образования, а также защищать права и интересы своих детей. Все эти обязанности закреплены в ст. ст. 64 и 65 СК РФ.

Согласно п. 1 ст. 18 Конвенции ООН о правах ребенка ответственность за воспитание и развитие детей должна быть общей и обязательной для обоих родителей, где бы они ни находились. При передаче ребенка на воспитание опекуну, попечителю, приемным родителям в установленном законом порядке родители несут ответственность вместе с заменяющим их лицом. Временная передача родителями своих детей на воспитание родственникам, посторонним лицам либо в одно из детских учреждений не освобождает родителей от ответственности за воспитание и развитие детей.

Пункт 1 ст. 63 СК РФ не уточняет, о какой именно ответственности идет речь. Предполагается ответственность как нравственного порядка, так и предусмотренная различными отраслями законодательства: административно-правовая, гражданско-правовая, семейно-правовая, уголовная (п. 1 ст. 65 СК РФ).

Обязанности по воспитанию детей родители и лица, их заменяющие, несут до совершеннолетия ребенка.

Важным направлением работы в сфере детской безнадзорности является укрепление межведомственного взаимодействия. МВД России совместно с Минобрнауки России осуществляют меры по формированию института инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в образовательных учреждениях и методическому обеспечению их деятельности.

По данным на 1 января 2007 г., в 62 субъектах Российской Федерации в штат органов внутренних дел дополнительно введено около 3,2 тыс. таких должностей. Для развития работы в этом направлении МВД России издан Приказ от 6 апреля 2007 г. N 338 "О внесении изменений в Инструкцию по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденную Приказом МВД России от 26 мая 2000 г. N 569", регламентирующий деятельность школьных инспекторов.

Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2007 г. N 172 утверждена Федеральная целевая программа "Дети России" на 2007 - 2010 годы. В качестве приоритетных направлений предусматривается развитие ювенальных технологий работы с несовершеннолетними, инновационных форм семейного устройства и воспитания в семейном окружении детей, оставшихся без попечения родителей; укрепление материально-технической базы учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, развитие правового, организационного и межведомственного взаимодействия.

С объективной стороны рассматриваемое правонарушение состоит в бездействии родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, т.е. когда они не выполняют своих обязанностей по воспитанию и обучению детей: не заботятся о нравственном воспитании, физическом развитии детей и укреплении их здоровья, создании необходимых условий для своевременного получения ими образования, успешного обучения и т.д. Все это может служить основанием совершения подростком антиобщественного поступка. Однако следует отметить, что административная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, по данной статье имеет самостоятельное основание и наступает не за совершение подростками правонарушений, а в связи с ними.

Субъектом данного правонарушения могут быть родители, т.е. лица, официально

записанные отцом или матерью ребенка, а также иные лица, которых закон приравнивает к ним в части выполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних. Это - усыновители, опекуны и попечители.

С субъективной стороны данное правонарушение выражается в умышленном неисполнении родителями или иными законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей по содержанию и воспитанию детей.

Другими правонарушениями в семейных отношениях являются:

Статья 5.36. Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей

Статья 5.37. Незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью

Статья 5.38. Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Данная статья устанавливает административную ответственность за административные правонарушения, посягающие на права граждан, которые в соответствии со ст. 31 Конституции РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

На обеспечение реализации ст. 31 Конституции РФ направлен Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (с изм. и доп.). В этом Законе используются следующие основные понятия:

1) публичное мероприятие - открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики;

2) собрание - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

3) митинг - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

4) демонстрация - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

5) шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

6) пикетирование - форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Исходя из конституционного положения и положений Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой в России 22 ноября 1991 г., устанавливается не разрешительный, существовавший ранее, а уведомительный порядок проведения названных публичных мероприятий (ст. 19).

Порядок предварительного уведомления властей о проведении публичных мероприятий установлен указанным выше Законом.

Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и

пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения. Если указанные дни совпадают с воскресеньем или нерабочим праздничным днем, уведомление о пикетировании подается не позднее четырех дней до дня его проведения.

Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта РФ.

В уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;
- 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

- 1) документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;
- 2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Федерального закона от 19 июня 2004 г.;
- 3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями указанного Федерального закона. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия;
- 4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;
- 5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел

общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

6) информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;

7) при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране", своевременно информировать об этом соответствующие федеральные органы государственной охраны.

В случае если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствий и (или) нарушений при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Объектом посягательства правонарушений, предусмотренных ст. 5.38, являются права и свободы граждан.

Объективная сторона рассматриваемых правонарушений проявляется в четырех видах составов: а) воспрепятствование организации массовой акции; б) воспрепятствование ее проведению; в) воспрепятствование участию в ней; г) принуждение к участию в собрании, митинге, демонстрации, шествии, пикетировании. Каждый из названных составов как в отдельности, так и в том либо ином сочетании влечет административную ответственность, предусмотренную комментируемой статьей Кодекса.

Воспрепятствование деятельности, связанной с проведением массовых акций, может быть совершено действием или бездействием и проявляется в незаконном запрете проведения какого-либо из указанных публичных мероприятий, незаконном указании о выставлении заслонов демонстрации или шествию из сотрудников полиции или представителей общественности, исповедующих другие политические взгляды или религиозные верования, незаконном отказе в предоставлении помещения для проведения собраний, принуждении со стороны членов трудового коллектива, общественного объединения к участию в названных мероприятиях и т.п.

Административные правонарушения, предусмотренные данной статьей, необходимо отграничивать от преступлений, определенных ст. 149 УК РФ, по объективной стороне составов. Правонарушение может быть признано преступлением, если эти действия совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или угрозой его применения. В случаях, когда деяние совершено не должностным лицом, обязательным признаком объективной стороны является применение физического насилия или угроза таким насилием, которые служат средством запугивания и тем самым воспрепятствования проведению того или иного публичного мероприятия.

Субъектом правонарушения может быть гражданин, достигший 16-летнего возраста, а также должностное лицо государственной или негосударственной организации.

Также Федеральным законом от 07.12.2011 N 420-ФЗ в КоАП РФ введены две

Статья 5.61. Оскорбление и Статья 5.62. Дискриминация.

2. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на здоровье населения

Объектами данных правонарушений выступают здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Статья 6.1. Соккрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения

Целями данной нормы являются предупреждение распространения ВИЧ-инфекции и венерических заболеваний, а также своевременное проведение в отношении больных этими заболеваниями необходимых лечебных и профилактических мероприятий.

Согласно ст. 33 Федерального закона N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изм. и доп.) больные инфекционными, в том числе и венерическими, заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и контактировавшие с больными, а также лица, являющиеся носителями возбудителей таких заболеваний, подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению. В отношении ВИЧ-инфицированных применяются положения Федерального закона от 30 марта 1995 г. N 38-ФЗ "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" (с изм. и доп.). Так, при выявлении ВИЧ-инфекции лицо уведомляется медицинскими работниками об этом, а также о необходимости соблюдения мер предосторожности, чтобы исключить дальнейшее распространение инфекции, и об уголовной ответственности за поставление в опасность заражения или заражение другого лица (ст. 13). Аналогичная информация предоставляется и больным венерическими заболеваниями.

С объективной стороны правонарушение совершается путем бездействия - лицо не сообщает медицинским работникам необходимую для проведения эпидемиологического расследования информацию. При этом надо иметь в виду, что ВИЧ-инфицированный нередко может и не знать время и, соответственно, источник своего заражения. Что же касается лиц, поставленных в опасность заражения в связи с контактами с больным ВИЧ-инфекцией или венерическим заболеванием, то это прежде всего члены семьи больного, половые партнеры, а в случае, если больной является наркоманом, употребляющим наркотики внутривенно, - то и партнеры по совместному инъекционному употреблению наркотических средств.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умыслом.

Субъект - достигшее 16-летнего возраста лицо, которому в результате проведенного медицинского освидетельствования стало известно о наличии у него ВИЧ-инфекции или венерического заболевания.

Статья 6.2. Незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством).

Правонарушения, предусмотренные в комментируемой статье, посягают на здоровье населения. Статья содержит два формальных состава административных правонарушений, устанавливая ответственность за занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью без лицензии (ч. 1) и народной медициной (целительством) с нарушением установленного законом порядка (ч. 2).

В соответствии со ст. ст. 54 и 56 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан и Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (с изм. и доп.) для занятия частной медицинской и фармацевтической деятельностью требуется лицензия. Лицензия является официальным документом, разрешающим юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю осуществление конкретного вида деятельности в области медицины или фармации в течение установленного в лицензии срока.

Постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. N 30 (с изм. и доп.) утверждено Положение о лицензировании медицинской деятельности, где установлен подробный порядок получения соответствующих лицензий.

Лицензирование фармацевтической деятельности осуществляется в соответствии с Положением о лицензировании фармацевтической деятельности, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2006 г. N 416 (с изм. и доп.).

С объективной стороны правонарушение, предусмотренное ч. 1 комментируемой статьи, заключается в занятии частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью при отсутствии лицензии на соответствующий вид деятельности.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной виной. Субъект - физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, в том числе и гражданин, занимающийся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (индивидуальный предприниматель).

Под народной медициной, о которой идет речь в ч. 2 данной статьи, понимаются методы оздоровления, профилактики, диагностики и лечения, основанные на опыте многих поколений людей, утвердившиеся в народных традициях и не зарегистрированные в порядке, установленном законодательством РФ. В соответствии со ст. 57 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан правом на занятие народной медициной имеют граждане России, получившие диплом целителя, выдаваемый органом исполнительной власти в области здравоохранения субъекта РФ. В дальнейшем занятие народной медициной, в том числе натуротерапией, рефлексотерапией, традиционной диагностикой и традиционными системами оздоровления, требует получения лицензии.

С объективной стороны правонарушение, предусмотренное ч. 2 данной статьи, может состоять как в занятии народной медициной (целительством) при отсутствии у лица диплома целителя, так и в осуществлении соответствующей медицинской практики при наличии такого диплома, но без необходимой лицензии на конкретные медицинские услуги.

Субъективная сторона и субъект этого правонарушения совпадают с элементами состава правонарушения, содержащегося в ч. 1 этой статьи.

Статья 6.3. Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства о техническом регулировании.

Объектом правонарушения выступают общественные отношения в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Данная норма является общей и имеет широкую сферу применения, обеспечивая охрану здоровья населения и среды обитания человека во многих областях его жизнедеятельности, за исключением тех, в отношении которых ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований установлена в специальных нормах (см., например, комментарии к ст. ст. 6.4 - 6.7; 8.2; 8.21; 8.31 настоящего Кодекса).

В статье содержится формальный состав административного правонарушения с альтернативными признаками объективной стороны, которая может выражаться либо в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, либо в нарушении требований технических регламентов, либо в невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. См. по этому вопросу Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения

работ, оказания услуг, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития России от 19 октября 2007 г. N 658 (БНА ФОИВ. 2008. N 7).

Согласно ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изм. и доп.) государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила) представляют собой нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний.

Упомянутый Федеральный закон устанавливает, что санитарные правила разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять санитарно-эпидемиологический надзор, и иными органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, находящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ и действующая на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 322 (с изм. и доп.). Положение об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. N 569. Одновременно внесены изменения в Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. N 554. Среди других органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор и уполномоченных разрабатывать санитарные правила, можно указать соответствующие органы и учреждения на железнодорожном транспорте (см. Положение о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах железнодорожного транспорта // БНА ФОИВ. 2000. N 47). Действующие на территории РФ федеральные санитарные правила утверждены главным государственным санитарным врачом РФ, которым ныне является руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Технические регламенты устанавливают обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования - продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования, включая изыскания, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Технический регламент может быть принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" (с изм. и доп.)).

Технические регламенты являются составной частью законодательства Российской Федерации о техническом регулировании и принимаются в целях, сформулированных в ст. 6 названного Федерального закона, среди которых на первое место поставлена защита жизни и здоровья граждан. Требования к содержанию и применению технических регламентов, а также общий порядок их разработки, принятия, изменения и отмены

установлены в ст. ст. 7 и 9 того же Федерального закона соответственно.

Санитарные правила весьма разнообразны по своему содержанию, что предопределяет разнообразие их нарушений. Эти нарушения могут быть совершены как путем активных действий, так и путем бездействия.

Санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, невыполнение которых также входит в объективную сторону рассматриваемого правонарушения, - это организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных (ст. 1 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения").

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Субъектами правонарушения могут выступать граждане, достигшие 16-летнего возраста, должностные лица, индивидуальные предприниматели, а также юридические лица.

Статья 6.4. Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта.

Данная статья содержит специальную по отношению к ст. 6.3 Кодекса норму. Объектами правонарушения являются здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. К предметам правонарушения относятся жилые и общественные помещения, здания, сооружения, а также объекты железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, магистрального трубопроводного, автомобильного транспорта, включая автобусы междугородного и международного сообщений.

В Федеральном законе от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изм. и доп.) содержатся общие санитарно-эпидемиологические требования к жилым помещениям, включая их содержание (ст. 23), а также к эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта (ст. 24).

Конкретизацию положения данного Закона получают в федеральных санитарных правилах (о понятии - см. п. 3 комментария к ст. 6.3 настоящего Кодекса). Так, 15 декабря 2000 г. главным государственным санитарным врачом РФ были утверждены Санитарно-эпидемиологические требования к жилым зданиям и помещениям Санитарные правила и нормативы. СанПиН 2.1.2.1002-00, введенные в действие с 1 июля 2001 г., а 8 апреля 2003 г. он же утвердил Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03, начавшие действовать с 15 июня 2003 г. (РГ. 2003. 5 мая).

Постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 4 апреля 2003 г. N 31 были утверждены Санитарно-эпидемиологические требования к перевозке железнодорожным транспортом организованных детских коллективов. СП 2.5.1277-03, вступившие в действие с 1 июня 2003 г. (РГ. 2003. 17 апр.), относящиеся к эксплуатации транспорта. Примером санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, относящихся к сооружениям спортивно-оздоровительного назначения, являются СанПиН 2.1.2.1188-03 "Плавательные бассейны. Гигиенические требования к устройству, эксплуатации и качеству воды. Контроль качества", утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 января 2003 г. N 4 и введенные в действие с 1 мая того же года (РГ. 2003. 27 февр.).

Санитарно-эпидемиологический надзор при эксплуатации жилых и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта осуществляют должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. В соответствии с санитарным законодательством Приказом

Минздравсоцразвития России от 19 октября 2007 г. N 658 утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (с изм. и доп.).

Состав рассматриваемого правонарушения сформулирован как формальный и с объективной стороны заключается в нарушении соответствующих санитарно-эпидемиологических требований, совершаемом путем как действия, так и бездействия.

Субъект правонарушения - гражданин, достигший возраста 16 лет, должностное лицо, индивидуальный предприниматель и юридическое лицо.

Субъективную сторону данного правонарушения составляет умышленная или неосторожная вина.

Статья 6.6. Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения.

Данная статья содержит специальную по отношению к ст. 6.3 норму, предусматривающую ответственность за правонарушение, посягающее на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения в связи с организацией общественного питания.

Для предотвращения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) ст. 17 Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" требует выполнения санитарных правил при организации питания населения в специально оборудованных местах. Такие санитарные правила содержатся в нормативном акте "Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья. СанПиН 2.3.6.1079-01", утвержденном главным государственным санитарным врачом РФ 6 ноября 2001 г. (БНА ФОИВ. 2002. N 1). См. также Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. N 1009 "О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля".

Объектами правонарушения выступают здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, предметами - специально оборудованные места для организации питания населения (столовые, рестораны, кафе, бары и т.д.).

Состав правонарушения сформулирован как формальный и заключается в нарушении соответствующих санитарно-эпидемиологических требований, которое может быть совершено путем, как действия, так и бездействия. В целях повышения ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за нарушения соответствующих правил в сфере общественного питания, поскольку такие нарушения могут представлять угрозу здоровью и жизни людей, ныне предусмотрено наказание в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток.

Субъективная сторона правонарушения - умысел или неосторожность.

Субъект правонарушения - достигший 16-летнего возраста гражданин, должностное лицо, индивидуальный предприниматель и юридическое лицо.

Статья 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.

Нормы данной статьи направлены на обеспечение административными мерами предупреждения и пресечения наркомании, а также контроля в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ. Отношения в этой сфере деятельности регулируются Конвенцией ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена, 20 декабря 1988 г. // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. М., 1994. Вып. XLVII. С. 133 - 157), Единой конвенцией о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1970. Вып. XXIII. С. 105 - 136), Конвенцией о психотропных веществах (Вена, 21 февраля 1971 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1981. Вып. XXXIV. С. 416 - 434), принятым в соответствии с данными нормативными правовыми актами Федеральным законом от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (с изм. и доп.) и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 1 названного выше Федерального закона дает следующие определения, имеющие важное значение для установления состава правонарушения как по ч. 1, так и по ч. 2 данной статьи:

наркотические средства - вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах;

психотропные вещества - вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ, в том числе Конвенцией о психотропных веществах;

аналоги наркотических средств и психотропных веществ - запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят;

растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, - растения, из которых могут быть получены наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры и которые включены в Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации.

Изготовление наркотических средств, психотропных веществ - действия, в результате которых на основе наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров получены готовые к использованию и потреблению формы наркотических средств, психотропных веществ или содержащие их лекарственные средства.

Перевозка наркотических средств или психотропных веществ является составной частью оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Понятие незаконного оборота указанных средств и веществ также приведено в ст. 1 указанного выше Федерального закона.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения в области охраны здоровья населения.

В Российской Федерации действует государственная монополия на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ст. 5 названного Федерального закона от 8 января 1998 г.). Приобретение указанных средств и веществ для производства, изготовления, переработки, реализации и использования, в том числе в медицинских и иных целях, осуществляется только юридическими лицами (ст. 24 Федерального закона от 8 января 1998 г.).

Хранение наркотических средств и психотропных веществ осуществляется юридическими лицами в порядке, установленном Правительством РФ, в специально оборудованных помещениях (ст. 20 Федерального закона от 8 января 1998 г.). В частности, это предусмотрено в п. п. 8 и 9 Положения об использовании наркотических средств и психотропных веществ в ветеринарии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2004 г. N 453.

Отпуск наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам в соответствии со ст. 25 указанного Закона производится только в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения при наличии у них лицензии на указанный вид деятельности и только по рецепту врача в порядке, установленном Минздравсоцразвития России по согласованию с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков. С целью реализации данных положений Минздравсоцразвития России был издан Приказ от 13 мая 2005 г. N 330 "О Перечне должностей медицинских и фармацевтических работников, а также организаций и учреждений, которым предоставлено право отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам" (БНА ФОИВ. 2005. N 25).

Любые покупка и перевозка наркотических средств и психотропных веществ, а также приобретение, хранение, перевозка без цели сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, в другом месте, обмен их на другие предметы, принятие в счет погашения долга, получение в дар, а также фактическое обладание наркотическими средствами, как тайное, так и открытое их изготовление, переработка в нарушение условий, предусмотренных ст. 20 Федерального закона от 8 января 1998 г., являются незаконными. Для квалификации данного правонарушения следует учитывать утвержденный Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. N 934 Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, подлежащие контролю в Российской Федерации, и Правила допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. N 892 (с изм. и доп.).

Данное правонарушение следует разграничивать с преступлением, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 228 УК РФ. Основное отличие последнего от комментируемого правонарушения заключается в размере приобретаемых наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих указанные средства и вещества. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2006 г. N 76 "Об утверждении крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ для целей статей 228, 228.1 и 229 Уголовного кодекса Российской Федерации" (в ред. Постановления Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. N 934) этот критерий должен учитываться судьями при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Важным условием квалификации правонарушения по данной статье в отличие от преступного деяния, квалифицируемого по ст. 228 УК РФ, является совершение действий по приобретению и хранению указанных средств и веществ либо оборот их аналогов, растений либо их частей без цели сбыта (покупка, обмен, получение в дар) (см. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. N 9).

Объективную сторону данного правонарушения составляют совершенные в нарушение установленного порядка действия по покупке, обмену, получению в дар, в счет погашения долга, займа, фактическому обладанию наркотическими средствами и психотропными веществами, обороту их аналогов, а также указанные действия в отношении растений либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества. При этом незаконными признаются действия только в отношении указанных средств и веществ, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. N 681 (с изм. и доп.), либо в Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. N 934.

С целью отнесения указанных средств и веществ к названным перечням требуется проведение экспертизы (ст. 26.4 Кодекса).

Субъект правонарушения по ч. 1 данной статьи - физическое лицо (гражданин РФ), достигшее 16-летнего возраста, а также, по нашему мнению, должностное лицо, поскольку в данной статье речь идет, в частности, об обороте аналогов наркотических средств или психотропных веществ.

Субъект правонарушения по ч. 2 данной статьи - иностранный гражданин или лицо без гражданства. Согласно п. 3 ст. 59 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ указанные лица, совершившие административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров, наркосодержащих растений, подлежат административному выдворению за пределы Российской Федерации и им может быть не разрешен въезд в Российскую Федерацию.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено только умышленно. Виновный сознает, что он производит противоправные действия, предвидит их вредные последствия и желает их либо сознательно допускает.

Норма примечания об освобождении от административной ответственности лица, добровольно сдавшего наркотические средства или психотропные вещества, растений либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, соответствует положениям подп. "с" п. 4 ст. 3 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, предусматривающим при малозначительности правонарушения случаи применения мер перевоспитания либо социальной реинтеграции.

Изъятие из незаконного оборота наркотических средств или психотропных веществ, растений или их частей, содержащих указанные средства или вещества, осуществляется в соответствии со ст. 27.10 Кодекса и Инструкцией о порядке изъятия из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, а также их учета, хранения, передачи, использования и уничтожения, утвержденной Приказом МВД России, Минюста России, Минздрава России, Минэкономики России, ГТК России, ФСБ России, ФПС России от 9 ноября 1999 г. N 840/320/388/472/726/530/585.

Статья 6.10. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Данная статья имеет целью обеспечить (административными мерами) реализацию положений Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI), ст. ст. 7 и 38 Конституции РФ, норм Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" (с изм. и доп.), направленных на защиту здоровья ребенка.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения

в сфере охраны здоровья несовершеннолетних.

При квалификации данного правонарушения следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (с изм. и доп.) под спиртными напитками понимается алкогольная продукция, которая производится с использованием этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и не относится к вину или пиву.

Под одурманивающими веществами, как правило, понимаются обычные лекарственные препараты (клофелин, смесь димедрола с алкоголем и т.д.) либо предметы бытовой химии (например, ацетон, хлороформ, эфир), при передозировке или вдыхании паров которых у человека наступает торможение или расслабление психики. Следует различать одурманивающие вещества и наркотические средства (см. комментарий к ст. 6.8 Кодекса), поскольку склонение несовершеннолетнего к употреблению наркотических средств является уголовно наказуемым деянием в соответствии со ст. 230 УК РФ. Способ одурманивания должен подтверждаться доказательствами на основании положений гл. 26 Кодекса.

Объективную сторону данного правонарушения составляют действия физического лица по вовлечению несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ путем склонения несовершеннолетнего к употреблению таких напитков или веществ, выраженном, например, в уговорах, угощениях, обещании каких-либо выгод, обмане, угрозах и т.п.

Правонарушение считается оконченным с момента дачи согласия несовершеннолетнего на употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Следует иметь в виду, что по своей диспозиции комментируемая статья совпадает с нормой ч. 1 ст. 151 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за систематическое вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ. Главное отличие данной статьи Кодекса от вышеуказанной нормы состоит в отсутствии квалифицирующего признака систематичности (неоднократности) и в возможности применения административного наказания за однократное употребление названных напитков или веществ.

Субъектом комментируемого административного правонарушения может быть вменяемое физическое лицо, а по ч. 2 данной статьи - и должностное лицо.

Кодекс не определил возраста лица, привлекаемого к ответственности, как это предусмотрено, например, в ст. 150 УК РФ. В связи с этим действует общий принцип привлечения к административной ответственности граждан с 16 лет, указанный в ст. 2.3 Кодекса.

Кроме того, ч. 2 данной статьи определен специальный субъект административного правонарушения, на которого за ненадлежащее выполнение возложенных обязанностей налагаются более высокие штрафные санкции.

С субъективной стороны правонарушение совершается с прямым умыслом. Для квалификации административного правонарушения не имеют значения мотивы лица, привлекаемого к ответственности (личный интерес, зависть, корысть, стремление поднять свой авторитет в глазах несовершеннолетних и др.).

3. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на общественную нравственность

Статья 6.11. Занятие проституцией.

Под проституцией следует понимать вступление в половую связь за материальное вознаграждение. Само понятие проституции предполагает систематичность действий, направленных на получение материальной выгоды от половых сношений. Поэтому отдельный, единичный факт вступления в половую связь за вознаграждение не содержит

признаков комментируемого деяния.

Занятие проституцией в виде промысла предполагает систематическое вступление в половую связь за материальное вознаграждение, при условии что это основной или дополнительный, но более или менее постоянный источник извлечения материальной выгоды. Размер вознаграждения, получаемого за каждый половой акт, для квалификации значения не имеет. В качестве материального вознаграждения может выступать не только российская и иностранная валюта, но и различные предметы материального мира (вещи, ценности и т.д.).

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

Вовлечение в занятие проституцией или принуждение к продолжению занятия проституцией влечет уголовную ответственность по ст. 240 УК РФ. За организацию занятия проституцией другими лицами, а равно за содержание притонов для занятия проституцией или за систематическое предоставление помещений для занятия проституцией, т.е. за создание условий для занятия проституцией другими лицами, предусмотрена уголовная ответственность по ст. 241 УК РФ. В качестве одного из квалифицирующих признаков, при наличии которого существенно увеличивается тяжесть уголовного наказания, является совершение преступления в отношении заведомо несовершеннолетнего лица.

Субъектом комментируемого правонарушения являются лица как женского, так и мужского пола, достигшие 16-летнего возраста.

Как известно, к числу негативных последствий занятия проституцией относится то, что оно способствует распространению венерических заболеваний и ВИЧ-инфекции. Следует иметь в виду, что в случае сокрытия источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью, а также контактов, создающих опасность заражения, виновное лицо привлекается к ответственности по ст. 6.1 Кодекса.

Статья 6.12. Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией.

Опасность и распространенность проституции обусловили установление административной ответственности за данное правонарушение.

Объектом посягательства рассматриваемых правонарушений являются здоровье граждан, общественная нравственность. Сутенеры, альфонсы и другие подобные им лица не только паразитируют на проституции как социально-негативном явлении, но и создают опасную криминогенную обстановку в этой среде, где нередко совершаются убийства, разбои, грабежи, кражи, мошенничество и другие преступления.

Объективная сторона состава рассматриваемых правонарушений обязательно связана с получением сутенером, альфонсом, иными лицами дохода от занятия проституцией. При этом вид и размер дохода - деньги, вещи, ценности, другие блага - не имеют квалифицирующего значения. Наличие состава данного правонарушения не связано и с систематичностью получения дохода от занятия проституцией другими лицами; одноразовое получение дохода от подобной деятельности является достаточным основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности.

Проявления объективной стороны комментируемого состава могут быть весьма разнообразными (поставление клиентов для лиц, занимающихся проституцией, подыскание мест для встреч с клиентами, обеспечение личной безопасности лиц, занимающихся проституцией, мест их проживания, направление клиентам "девушек" или "юношей" по вызову и т.д.).

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется прямым умыслом. Получение дохода - это конститутивный признак данного правонарушения, его отсутствие свидетельствует об отсутствии правонарушения.

Административные правонарушения по данной статье необходимо отграничивать от преступлений: 1) вовлечение в занятие проституцией или принуждение к продолжению занятия проституцией (ст. 240 УК РФ); 2) организация занятия проституцией другими лицами, а равно содержание притонов для занятия проституцией или систематическое предоставление помещений для занятия проституцией, т.е. создание условий для занятия проституцией другими лицами (ст. 241 УК РФ). В связи с этим требуется новая редакция данной статьи для четкого разграничения составов преступлений по ст. ст. 240, 241 УК РФ и состава административного правонарушения по данной статье.

Субъектом рассматриваемого правонарушения являются лица мужского или женского пола, достигшие 16-летнего возраста.

Статья 6.13. Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры

Установление административной ответственности за пропаганду и незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений (и их частей), содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их прекурсоры (об указанных понятиях см. комментарий к ст. 6.8), содержащих указанные компоненты растений и их частей, направлено на формирование целостной системы правовых средств борьбы с их незаконным оборотом и потреблением, которая, в свою очередь, служит задаче обеспечения охраны здоровья граждан, безопасности государства и общества, а также общественной нравственности. Цель, принципы, основные направления и задачи государственной антинаркотической политики в Российской Федерации определены Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. N 690. Отметим, что законодатель ныне ввел повышенную ответственность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за пропаганду наркотиков, предусмотрев возможность применения такого сурового вида наказания, как административное приостановление деятельности на срок до 90 дней.

Статья 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (с изм. и доп.) запрещает пропаганду наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений, осуществляемую юридическими и физическими лицами и направленную на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений. Запрещаются также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространения указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях.

Запрещается также пропаганда каких-либо преимуществ в использовании отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, наркосодержащих растений, в том числе пропаганда использования в медицинских целях наркотических веществ, психотропных веществ, наркосодержащих растений, подавляющих волю человека, отрицательно влияющих на его психическое или физическое здоровье.

Федеральный закон от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе" предусматривает полный запрет такой рекламы (ст. 7).

Таким образом, объектом административного правонарушения по данной статье являются общественные отношения в сфере реализации государственной антинаркотической политики.

Объективную сторону административного правонарушения в данном случае

составляет любое из перечисленных в диспозиции комментируемой статьи действий за исключением тех, которые перечислены в примечании к данной статье. При этом следует учитывать нормы ст. 46 упомянутого выше Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ.

На наш взгляд, к ответственности в данном случае может быть привлечено и иностранное юридическое лицо.

Часть 2 комментируемой статьи предусматривает административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства (см. п. 5 комментария к ст. 6.8) за пропаганду перечисленных в ч. 1 объектов. В этой связи возможно привлечение к ответственности по ч. 2 также иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся должностными лицами иностранного юридического лица или индивидуальными предпринимателями, и применения к ним санкций, предусмотренных в данной части комментируемой статьи. Однако по данному вопросу желательно иметь разъяснение высших судебных инстанций.

Часть 3 ст. 46 указанного Федерального закона и ч. 9 ст. 24 Федерального закона "О рекламе" устанавливают запрет на распространение образцов лекарственных средств, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, и проведение рекламных акций, сопровождающихся раздачей образцов лекарственных средств, содержащих наркотические средства и психотропные вещества. Нарушение указанного запрета может повлечь уголовную ответственность по ст. 228 УК РФ.

Субъектом административного правонарушения по ч. 1 данной статьи может являться гражданин РФ, а также должностное лицо, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

Совершаются административные правонарушения, предусмотренные комментируемой статьей, умышленно.

В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 2010 г. N 87-ФЗ, который вступил в силу по истечении 180 дней после его опубликования, нормы комментируемой статьи и соответствующие санкции будут распространяться на лиц, виновных в пропаганде или незаконной рекламе растений, содержащих наркотические вещества или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих указанные средства или вещества и их прекурсоры.

Тема № 5. Общая характеристика составов административных правонарушений в области охраны собственности. Квалификация отдельных их видов

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Характеристика составов и квалификация правонарушений в области охраны собственности.
2. Характеристика составов и квалификация правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

1. Характеристика составов и квалификация правонарушений в области охраны собственности

Административные правонарушения в области охраны собственности представляют собой наказуемые в административном порядке виновные противоправные деяния, которые посягают на принадлежность материальных благ соответствующим собственникам, а равно нарушают требования по обеспечению их сохранности.

Новый Кодекс административного права (КоАП) содержит 28 статей, объединенных в главу «Административные правонарушения в области охраны собственности». В ранее действовавшем КоАП РСФСР аналогичная глава содержала всего 8 статей.

Увеличение составов административных правонарушений, посягающих на собственность, включенных в комментируемую главу, произошло в основном за счет отнесения к ним проступков в области охраны земли, недр, водных объектов. И это оправданно, ибо земля, недра, водные объекты, леса (недвижимость) являются составной частью материального субстрата отношений различных форм собственности и одним из видов объектов гражданских прав (ст. 128, 130 ГК РФ).

В то же время важно подчеркнуть, что названная глава не исчерпывает всего многообразия административных правонарушений против собственности.

Особенная часть КоАП построена на основе смешанного принципа — по родовому объекту и сфере (отрасли), в которой совершено правонарушение. Поэтому вполне допустимо, что разбор некоторых проступков, причиняющих вред собственности, помещен в других главах.

С другой стороны, отношения собственности пронизывают, как известно, все сферы жизнедеятельности общества. Поэтому многие проступки, имея своим основным объектом какую-либо сторону общественной жизни, одновременно затрагивают те или иные параметры отношений присвоения. Примерами таких деяний могут служить повреждение тепловых сетей, теплопроводов, совершенное по неосторожности (ст. 9—10), безбилетный проезд (ст. 11-18), повреждение телефонов-автоматов (ст. 13, 25) и др. По нашим подсчетам, каждая четвертая статья Особенной части

КоАП содержит такие составы. Но очевидно и другое. Собственность недопустимо отождествлять с экономической системой, а задачи защиты собственности — с задачами охраны экономического строя.

Родовым объектом рассматриваемых административных правонарушений выступает собственность.

Собственность — это сущностная характеристика любого общества. Она выступает «кристаллизационным ядром» экономической системы, определяет ориентиры и содержание политического и социального развития общества. Такая ее роль предопределяется несколькими факторами. Во-первых, собственность выступает наиболее гарантированным средством удовлетворения интересов материальных и духовных потребностей граждан, коллективов и общества в целом. Во-вторых, собственность предоставляет ее обладателям экономическую власть над вещами и отношениями, возникающими по поводу использования этих вещей, а значит, и экономическую свободу в отношениях с другими людьми. В-третьих, собственность обеспечивает ее обладателям стабильность и долговременность удовлетворения потребительских нужд.

Содержание собственности составляют экономические отношения, то есть отношения людей друг к другу в процессе создания материальных благ и их последующего использования.

Связующим звеном для участников общественного производства в отношении собственности является ее присвоение. В самом общем виде эта связь означает принадлежность соответствующих материальных благ определенным участникам общественного производства (собственникам).

Каждому обществу присуща своя система социально-правовых связей по поводу присвоения средств и результатов производственной и интеллектуальной деятельности. В Российской Федерации признается плюрализм частной, государственной, муниципальной собственности, собственности общественных объединений, религиозных организаций, благотворительных и иных фондов, иностранных граждан, организаций и государств, международных организаций и смешанных форм собственности.

Отношения собственности в условиях государственной организации общества имеют правовую форму. Содержание субъективного права собственности образуют правомочия владения, пользования и распоряжения. Они означают гарантированную юридическую возможность: в первом случае — фактически обладать имуществом, во втором — извлекать из вещи полезные свойства в целях удовлетворения

соответствующих общественных и личных потребностей, в третьем — определять судьбу вещи (потребить, уничтожить, продать, обменять и т.п.).

Объектом права собственности выступает имущество, результаты интеллектуальной деятельности, имущественные права.

Под имуществом понимаются предметы естественной и искусственной природы, имеющие материально-телесную субстанцию и обладающие потребительской стоимостью.

Результаты интеллектуальной деятельности относятся к категории нематериальных объектов собственности. Они делятся на две большие группы — художественные (произведения науки, литературы и искусства) и промышленные (изобретения, полезные модели, промышленные образцы).

Имущественные права образуют субъективные правомочия участников отношений собственности, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом и результатами интеллектуальной деятельности, а также с теми имущественными требованиями, которые возникают между участниками отношений присвоения по поводу их принадлежности и оборота.

Непосредственным объектом правонарушений в сфере охраны собственности выступают отношения сохранности. Выделяются три основных признака функционирования собственности на началах сохранности: а) нахождение объектов присвоения в состоянии, пригодном для использования в соответствии с потребностями и интересами собственников; б) невозможность перехода материальных объектов и результатов интеллектуальной деятельности в иную форму собственности (пользования), если на данный счет нет воли собственников или законных оснований; в) равная охрана всех форм собственности.

Предметом административно наказуемых посягательств в сфере охраны собственности выступают чужие вещи и чужие результаты интеллектуальной деятельности. В частности, ими могут быть: отдельные виды природных ресурсов (водные объекты, земельные участки, участки лесов, полезные ископаемые, объекты животного мира); межевые знаки; наблюдательные режимные скважины; гидротехнические, водохозяйственные и водоохраные сооружения, устройства или установки; объекты культурного наследия; электрическая и тепловая энергия; питьевая вода в системах питьевого водоснабжения; жилые помещения, нежилой фонд, предметы потребления и некоторые другие материальные блага.

Объективная сторона административных правонарушений против собственности чаще всего выражается в следующих действиях: хищение, за владение, уничтожение, незаконное использование и т.д.

Однако часть правонарушений совершается в форме бездействия, уклонения от исполнения обязательств (нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав; нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия; проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия и др.).

Административные правонарушения в области охраны собственности — это общественно-вредные деяния. Их вредные последствия состоят, прежде всего, в том, что собственники несут определенные имущественные потери, а виновные лица в определенных случаях получают имущественную выгоду. Убытки для собственника налицо и тогда, когда он, имея имущество, во владении, встречает препятствия в осуществлении законного права пользования и распоряжения этим имуществом.

В результате действий или бездействия виновных лиц собственнику причиняется имущественный (материальный) вред (ущерб). Он может быть выражен в виде прямого лишения собственника определенных объектов, а также расходов, которые собственник должен понести по восстановлению объектов собственности из-за их порчи, повреждения,

уничтожения либо ухудшения их качества, неполучения собственником доходов (упущенная выгода).

Для многих административных правонарушений против собственности имеет значение размер имущественного вреда, причиняемого ими.

Как правило, материальные потери в этих случаях не слишком значительные. Так, мелким хищением признается деяние, при котором стоимость похищенного имущества не превышает пяти минимальных размеров оплаты-труда, установленных законодательством Российской Федерации.

Деяния, связанные с уничтожением или повреждением имущества, могут квалифицироваться как административно наказуемые при условии, что причиненный ущерб не превышает 500-кратного минимального размера оплаты труда. В ином случае наступает ответственность по статье 167 УК РФ (умышленное уничтожение или повреждение имущества) или по статье 168 УК РФ (уничтожение или повреждение имущества по неосторожности).

Признак размера причиненного ущерба должен также приниматься во внимание при квалификации деяний как административного правонарушения при нарушениях правил охраны и использования недр, режима особо охраняемых природных территорий и объектов, объектов культурного и исторического наследия, авторских и смежных прав и ряда других.

Вместе с тем для многих административных правонарушений в сфере охраны собственности причинение прямого материального ущерба не является обязательным признаком.

Сущностным признаком объективной стороны административных правонарушений в области охраны собственности является их противоправность. Субъекты данных правонарушений нарушают (не выполняют, не соблюдают) правовые нормы трех видов: а) устанавливающие запреты на совершение определенных действий в отношении объектов собственности, б) возлагающие обязанности по сбережению материальных благ, в) предоставляющие правомочия по распоряжению и пользованию объектами собственности.

Нарушенными в данной связи могут быть нормы закона либо нормы подзаконных актов.

Основополагающие нормы права собственности содержит Конституция Российской Федерации. Она, в частности, устанавливает, что:

- каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им единолично или совместно с другими лицами (ст. 35);
- владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36);
- каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58);
- каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ст. 44);
- никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35).

Более развернутую характеристику права собственности, правомочий собственников и обязанностей участников отношений присвоения содержит гражданское законодательство. В Гражданском кодексе Российской Федерации имеется специальный раздел, посвященный праву собственности и вещным правам. Его нормы (ст. 209-306) определяют содержание права собственности, основания его приобретения и прекращения, способы защиты права собственности.

Условия и порядок пользования отдельными видами объектов пользования определены рядом федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

С субъективной стороны правонарушения против собственности — это деяния в абсолютном большинстве своем с прямым умыслом. Виновное лицо осознает антисоциальный и противоправный характер своих действий или бездействия, предвидит их вредные последствия, но, несмотря на это, стремится осуществить такое поведение, желая получить для себя определенные имущественные блага, соответствующую материальную выгоду (яркий пример — кража чужого имущества).

Часть проступков совершается с корыстной целью (мелкое хищение, пользование природными объектами без разрешения (лицензии), самовольное подключение к энергетическим сетям, нефтепроводам, газопроводам и др.). Правонарушитель в этом случае получает незаконную материальную (денежную) выгоду, а государство и другие собственники терпят ущерб, утрачивая или недополучая определенное количество имущественных (денежных) ценностей.

Определенная категория имущественных правонарушений совершается по неосторожности. В этом случае вред собственнику причиняется в результате небрежности виновного лица, когда данный ущерб не предвидится, но должен был предвидеться, или предвидится, но субъект легкомысленно рассчитывает его предотвратить, не допустить. Это всевозможные случаи повреждения, уничтожения или порчи объектов природы, а также недобросовестного отношения к сохранности (сбережению) имущества.

Субъектом административных правонарушений в сфере охраны собственности выступают граждане, должностные лица и юридические лица.

По составам проступков, предусмотренных статьями 7.17 (уничтожение или повреждение чужого имущества); статьей 7.21 (нарушение правил пользования жилыми помещениями); статьей 7.27 (мелкое хищение), субъектом их совершения являются только граждане.

Исключительно должностные лица являются субъектами деяний, которые запрещены статьей 7.16 (незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения); статьей 7.24, частью 1 (нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности).

Должностные лица и юридические лица несут ответственность по статье 7.22 (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и жилых помещений) и статье 7.23 (нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами).

Граждане и юридические лица являются субъектами правонарушений по статье 7.28 (нарушение установленного порядка патентования объектов промышленной собственности в иностранных государствах).

В остальных случаях субъектами правонарушений против собственности выступают как граждане, так и должностные лица и юридические лица.

За совершение административных проступков в сфере охраны собственности предусмотрены санкции в виде административного штрафа. Минимальный его размер в зависимости от вида правонарушений составляет: для граждан — в размере трех, для должностных лиц — пяти, юридических лиц - 50 минимальных размеров оплаты труда. Максимальный размер штрафа: для граждан — 25, должностных лиц — 50; юридических лиц - 800 минимальных размеров оплаты труда.

Кроме того, по статье 7.12 (нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав), статье 7.15 (ведение археологических разведок или раскопок без разрешения) предусмотрена конфискация имущества, явившегося предметом правонарушения.

Часть 4 статьи 7.2 (уничтожение специальных знаков) в качестве альтернативной меры взыскания предусматривает предупреждение.

Статья 7.17. Уничтожение или повреждение чужого имущества.

Предметом правонарушения, предусмотренного настоящей статьей, является чужое имущество. Под защитой данной статьи от уничтожения или повреждения находится любое чужое имущество, если действиями виновного не причинен значительный ущерб,

независимо от того, кто является его собственником, владельцем или пользователем. Это соответствует положению ст. 8 (ч. 2) Конституции РФ, установившей, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Под чужим имуществом понимается имущество, не принадлежащее причинителю вреда ни на каком правовом основании.

Под уничтожением чужого имущества имеется в виду приведение имущества в полную негодность, в результате чего оно утрачивает свою хозяйственно-экономическую ценность и не может быть использовано в соответствии со своим назначением.

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

Вопрос о том, уничтожено ли имущество или повреждено и в какой мере, обычно является очевидным, но при необходимости он может решаться с помощью экспертов.

С объективной стороны состав правонарушения образуют противоправные действия, приведшие к уничтожению или повреждению чужого имущества, если они не повлекли причинение значительного ущерба.

Под значительным ущербом, в зависимости от характера имущества, может рассматриваться как денежное выражение ущерба, так и характер причиненного вреда, если, например, повреждено произведение искусства. Размер ущерба определяется не только с точки зрения денежного выражения, но и значимости имущества для владельца, пользователя или собственника.

С субъективной стороны данное правонарушение является умышленным, совершаемым только с прямым умыслом. На это указывают слова "умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества".

Субъектом данного правонарушения является физическое лицо, достигшее 16 лет.

Разграничение между административным правонарушением, приведенным в данной статье, и преступлением, наказуемым по ст. 167 УК РФ, проводится по размеру причиненного вреда.

Статья 7.27. Мелкое хищение.

В настоящее время статья действует в редакции Федерального закона от 16 мая 2008 г. N 74-ФЗ, существенно повысившего санкции за мелкое хищение. Ныне возможно наложение административного штрафа за данное правонарушение в размере до пятикратной стоимости похищенного имущества (вместо трехкратной стоимости), но не менее одной тысячи рублей (вместо ста рублей).

Статья 8 (ч. 2) Конституции РФ установила, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Это конституционное требование в комментируемой статье отражено в обобщенном виде словами "чужое имущество", что призвано закрепить правовую защиту от посягательств на любое имущество.

Хищение имущества, в том числе мелкое, есть противоправное, безвозмездное, с корыстной целью изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившее ущерб собственнику или другому лицу, например владельцу этого имущества.

Под имуществом понимаются промышленные и продовольственные товары, изделия промышленного, сельскохозяйственного и кустарного производства, сырье, предметы искусства, деньги, оплаченные документы, которые непосредственно дают право на получение материальных ценностей.

Стоимость имущества определяется по ценам, в соответствии с которыми имущество реализовывалось. Если цена на похищенное имущество отсутствует, она может быть определена на основании заключения эксперта. Стоимость некоторых материальных ценностей определяется в соответствии со специальными нормативными актами.

Судье, рассматривающему дело, должна быть представлена справка о стоимости

похищенного имущества на основе указанных цен. Такой документ имеет значение для разграничения административного правонарушения и преступления и при решении вопроса о назначении наказания виновному.

Мелкое хищение образует состав административного правонарушения, если оно совершено лишь в указанных в статье формах, т.е. путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты. Другие формы хищения образуют состав преступления.

Кражей является тайное хищение чужого имущества. Для мошеннического завладения имуществом характерны использование обмана, умышленное сокрытие или искажение истины с целью ввести в заблуждение лицо, у которого находится имущество, и побудить его к передаче этого имущества виновному лицу. Присвоение связано с удержанием и обращением в свою пользу или пользу других лиц имущества, которое находилось у нарушителя в правомерном владении, например у кладовщика и экспедитора государственного собственника. Растрата означает продажу, потребление, дарение, отчуждение третьим лицам с корыстной целью имущества, находившегося в ведении виновного.

Хищение не признается мелким, если имеются признаки преступлений, предусмотренных ст. ст. 158 - 160 УК РФ.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение предполагает наличие прямого умысла и корыстной цели (обращение имущества в свою пользу или в пользу других лиц).

Субъектом является физическое лицо.

2. Характеристика составов и квалификация правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования

Статья 8.1. Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов.

Статья содержит формальный общий состав нарушения экологических требований в процессе разнообразной производственной деятельности на различных ее этапах путем формулирования большого числа альтернативных признаков объективной стороны. Она представляет собой аналог материального состава экологического преступления (ст. 246 УК) и призвана выполнить роль своеобразной резервной нормы, а также заменяет отдельные специальные составы административных правонарушений в целях экономии текста закона.

Понятие "градостроительная деятельность" определено Градостроительным кодексом РФ (ст. 1). В указанной статье подчеркнута необходимость обеспечения при осуществлении данной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также охраны и рационального использования природных ресурсов.

Цель статьи - обеспечение соблюдения экологических требований при территориальном планировании (см. гл. 3 Градостроительного кодекса), градостроительном зонировании (гл. 4 указанного Кодекса), планировке территорий, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и иной деятельности, указанной в диспозиции комментируемой статьи.

Общие экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и выводе из нее предприятий, сооружений и иных объектов, их эксплуатации сформулированы в ст. ст. 34 - 39 гл. VII "Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности" Федерального закона от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды" (с изм. и доп.), а требования к отдельным объектам по отраслям народного

хозяйства - в ст. ст. 40 - 49; требования к отдельным видам воздействия и т.п. - в последующих статьях этой главы. Особое значение имеют акты, регламентирующие размещение, строительство, эксплуатацию опасных объектов, объектов атомной энергетики, по уничтожению химического оружия и др. Правила охраны окружающей среды по своему содержанию отличаются от общих и специальных правил безопасности, ответственность за нарушение которых предусмотрена иными статьями КоАП.

Объективная сторона данного правонарушения охватывает действия (или бездействие), состоящие в несоблюдении экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности.

Наступления последствий не требуется. Деяние считается оконченным в момент совершения любого из нарушений экологических требований на любом из перечисленных в норме этапов производственной деятельности.

Субъективная сторона - вина в форме умысла или неосторожности.

Субъекты правонарушения указаны в санкции и являются специальными, т.е. это лица, которые по закону, договору, приказу являются уполномоченными на ведение работ с соблюдением экологических требований.

Статья 8.2. Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами.

Статья включает формальный общий состав с альтернативными признаками объективной стороны и предмета правонарушения, выполняя, как и ст. 8.1, роль резервной нормы.

Цель статьи - обеспечение административно-правовыми средствами установленного порядка при обращении с веществами и отходами на разных стадиях их существования, предотвращение негативного воздействия их на окружающую среду. Сфера ее действия охватывает деятельность промышленных, сельскохозяйственных, транспортных, горнодобывающих и иных предприятий (объектов).

Нормы, регламентирующие обращение с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, содержатся в Федеральных законах от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" и многих других, а также в нормативных правовых актах Правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актах.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" (с изм. и доп.) содержит перечни общих запретов, ограничений и обязанностей в сфере обращения с отходами и опасными веществами, например запреты на сброс отходов в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву, ввоз опасных и радиоактивных отходов на территорию РФ в целях их захоронения и обезвреживания и т.д. Санитарно-эпидемиологические требования содержатся в государственных санитарно-эпидемиологических правилах и нормах, гигиенических и иных нормах и включают различные по своему характеру ограничения, запреты, обязывания (Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изм. и доп.)).

Объект правонарушения - общественные отношения в области охраны окружающей среды от негативных антропогенных воздействий в результате обращения с опасной группой веществ, соединений, материалов, а также в области обеспечения экологической безопасности населения и территорий. Предмет - отходы производства и потребления, а также иные опасные вещества - бактериологические (биологические), химические, токсичные вещества.

Отходы производства и потребления - это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои

потребительские свойства (см. ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ). Российское экологическое законодательство использует разную терминологию и различает отходы производства и потребления, различая их по определенным видам. Статья 4.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" разделяет отходы на пять классов исходя из степени их опасности и степени негативного воздействия на окружающую среду. Вопросы отнесения отходов к определенному классу решаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды.

Под опасными веществами понимаются все биологические, радиоактивные, а также органические или неорганические химические вещества, соединения или продукты, содержащие такие вещества, которые при поглощении или при контакте с организмом либо при внесении их в окружающую среду могут посредством химических или физико-химических процессов причинить вред жизни и здоровью людей, окружающей среде. По степени опасности химические вещества разделяются на 4 класса: чрезвычайно опасные, высокоопасные, умеренно опасные, малоопасные (ГОСТ 12.1.007-76 "Вредные вещества. Классификация и общие требования безопасности"), по ГОСТу 17.4.02-83 "Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения" - на высокоопасные, умеренно опасные, малоопасные. Специальные классификации разработаны для пестицидов. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" вводит понятие загрязняющего вещества - это вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду (см. также приложения к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" N 1 "Опасные производственные объекты" и N 2 "Предельные количества опасных веществ, наличие которых на опасном производственном объекте является основанием для обязательной разработки декларации промышленной безопасности").

Приказом Минприроды РФ от 16 февраля 2010 г. N 30 утвержден Порядок представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности). Этот Порядок предназначен для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы.

Объективная сторона данного правонарушения - действие или бездействие, состоящие в несоблюдении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами. Действия при этом могут состоять в выполнении приемов, процедур, иных поведенческих актов, находящихся в противоречии с установленными требованиями либо не предусмотренных ими. Бездействием является невыполнение лицом обязанностей, возложенных на него соответствующими требованиями (правилами).

Наступления последствий не требуется. Деяние считается оконченным в момент нарушения правовых предписаний на любом из этапов обращения с отходами или иными опасными веществами.

Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели, юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения - вина в форме умысла или неосторожности.

Статья 8.3. Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Данная статья исключает специальные составы, сохраняя лишь один общий состав с альтернативными признаками объективной стороны. В статье содержится состав поставления в опасность. Существенно расширены признаки объективной стороны: помимо транспортировки (перевозки), применения и хранения, нарушение может быть

совершено на таких этапах обращения с пестицидами и агрохимикатами, как их испытания, производство (перечень этапов открытый); приведено в соответствие со специальным экологическим законодательством определение предмета правонарушения.

Цель статьи - обеспечение порядка и безопасности при обращении с относящимися к опасным химическим веществам средствами защиты растений. Сфера действия статьи - деятельность предприятий и организаций, осуществляющих испытания, хранение, транспортировку и применение пестицидов и агрохимикатов, т.е. веществ, используемых в сельскохозяйственном производстве, лесном хозяйстве.

Правовое регулирование обращения с пестицидами достаточно обширно. Общие требования содержатся в Федеральных законах от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (с изм. и доп.), от 19 июля 1997 г. N 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" (с изм. и доп.), а специальные - в многочисленных подзаконных актах.

Объект правонарушения - общественные отношения в области сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства и обеспечения безопасности применяемых в них средств, создания надлежащих условий труда и обеспечения экологической безопасности населения, его бытовых условий.

Предмет правонарушения - пестициды, т.е. химические или биологические препараты, используемые для борьбы с вредителями и болезнями растений, сорными растениями, вредителями хранящейся сельскохозяйственной продукции, бытовыми вредителями и внешними паразитами животных, а также для регулирования роста растений, предуборочного удаления листьев (дефолианты), предуборочного подсушивания растений (десиканты). Действующее вещество пестицида представляет собой биологически активную его часть, использование которой в виде различных препаративных форм приводит к воздействию на тот или иной вид вредного организма или на рост и развитие растений. Пестициды разделяются по своему правовому статусу на три группы: а) находящиеся в свободном обороте, занесенные в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов и разрешенные к применению на территории России; б) изъятые из оборота и, соответственно, не включенные в указанный каталог, не разрешенные к применению в Российской Федерации; в) ограниченные в обороте, поскольку они имеют повышенную вероятность негативного воздействия на здоровье людей и окружающую природную среду (их оборот осуществляется на основании специального разрешения). Агрохимикаты - удобрения химического или биологического происхождения, мелиоранты, кормовые добавки, предназначенные для питания растений, регулирования плодородия почв и подкормки животных (данное понятие не применяется в отношении торфа).

Объективная сторона состава правонарушения включает деяние (действие или бездействие), состоящее в нарушении правил хранения, перевозки, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Действия могут выражаться в нарушении рекомендаций по обращению с пестицидами и агрохимикатами, установленных специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов; в уклонении продавца (поставщика) от представления рекомендаций о применении, хранении, транспортировке пестицида, в хранении пестицидов не в специально предназначенных для этого хранилищах, в перевозке пестицидов и агрохимикатов не в специально оборудованных транспортных средствах, в применении их без использования специальной техники и оборудования либо применении пестицидов и агрохимикатов ограниченного использования без специального разрешения либо лицами, не имеющими специальной профессиональной подготовки.

Состав данного правонарушения образуют и действия по производству, рекламе пестицидов и агрохимикатов, а также иное обращение с пестицидами и агрохимикатами, например их обезвреживание, утилизация, уничтожение или захоронение, совершенные с

нарушением правил безопасности, экологических требований, санитарно-гигиенических нормативов.

Наступления последствий не требуется. Правонарушение считается оконченным с момента нарушения правил.

Субъектами административных правонарушений являются граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения - умышленная вина.

Статья 8.5. Соккрытие или искажение экологической информации.

Статья включена в текст КоАП РФ по аналогии со ст. 237 УК РФ и содержит общие формальные составы с альтернативными признаками по предмету и объективной стороне.

Цель статьи - обеспечение социального контроля (от государственного до общественного, осуществляемого населением) за деятельностью, которая по своему характеру может нанести ущерб здоровью человека и нации в целом, а также среде обитания. Сфера ее действия - промышленная, научно-техническая и иная деятельность должностных и иных физических лиц, процессы различного рода и характера, в ходе которых могут возникнуть факторы, представляющие опасность для человека и окружающей среды в целом, отдельных ее элементов.

Правовое регулирование оборота экологической информации осуществляется многочисленными законодательными и иными нормативными правовыми актами. Их можно разделить на две группы: акты, регулирующие общие начала оборота информации и информирования населения (здесь головным является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"), и акты, устанавливающие специальные правила о предоставлении, собирании, распространении информации об обстоятельствах, которые имеют значение в смысле норм данной статьи Кодекса, т.е. затрагивают экологические права и интересы граждан, охрану окружающей среды и природопользование непосредственным образом.

Объект правонарушения - общественные отношения в сфере обеспечения населения экологической информацией, экологической безопасности, соблюдения конституционного права граждан на доступ к экологической информации и других связанных с ним прав. Предмет - экологическая информация, т.е. существующая в письменной, визуальной, устной форме или базе данных информация о состоянии воды, воздуха, почвы, фауны, флоры, земли и отдельных природных объектов; о вредных воздействиях или мерах, вредно влияющих или могущих влиять на эти объекты; о видах деятельности или мерах, направленных на их охрану, включая административные меры и программы управления охраной окружающей среды. Ее виды (составные части) перечислены в диспозиции нормы.

Соккрытием информации является недоведение ее до сведения лиц, имеющих право на получение или нуждающихся в получении данных, указанных в диспозиции нормы, когда информация была обязательной или была необходима для воздействия на события, факты или явления, создающие опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. По субъективной стороне оно может быть умышленным и неосторожным.

Искажением информации является сообщение неполных или неверных данных, официальных прогнозов и оценок относительно фактов, событий или явлений. Субъективная сторона - умышленная вина.

Несвоевременное сообщение полной и достоверной информации означает нарушение сроков ее доведения до заинтересованных лиц/органов либо сообщение в установленный срок лишь части необходимой информации, не отвечающей требованиям полноты и достоверности, а восполняющих ее сведений - после установленных сроков.

Искажение сведений о природных ресурсах - формальный состав со специальным субъектом - лицом, обязанным сообщать такую информацию.

Статья 8.6. Порча земель.

Целью данной статьи является обеспечение административно-правовыми средствами охраны земли как важнейшего элемента окружающей среды от ухудшения ее качественного состояния. Сфера ее действия охватывает деятельность землепользователей, субъектов хозяйствования, в том числе промышленных предприятий, использующих земли или оказывающих воздействие на их состояние.

Статья содержит признаки двух формальных и двух материальных составов правонарушения, объединенных предметом посягательства (земли в целом и их составная, особо охраняемая часть - плодородный слой почвы), но различающихся по объективной стороне.

Объект правонарушения - отношения в области охраны земель (почв). Предмет - земли (земля) - природный ресурс, неотъемлемый компонент биосферы, необходимое условие существования жизни, базис любой деятельности человека. Как объект правовой охраны земля охватывает все виды земельных участков независимо от форм собственности, характера владения, степени освоенности и использования человеком для удовлетворения своих потребностей (см. ст. 6 ЗК РФ).

Составы в данной статье сформулированы таким образом, что предметом посягательства могут быть любые земли, а не только сельскохозяйственного назначения, поскольку их порча наступает в результате нарушения правил обращения не только с пестицидами и агрохимикатами, но и с другими опасными веществами. Следовательно, это земли и других категорий, выделенных по целевому назначению ст. 7 ЗК РФ: населенных пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. Поскольку плодородный слой почвы как предмет правонарушения может быть снят, уничтожен, перемещен не только в ходе сельскохозяйственных работ, но и иной производственной (строительной, горнодобывающей и т.п.) деятельности, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" не определяет, как и ЗК РФ, понятия плодородного слоя почвы, но разъясняет содержание термина "плодородие земель сельскохозяйственного назначения". Это способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений. Следовательно, предметом правонарушения является та часть почвы, которая обладает указанной способностью.

Самовольное снятие плодородного слоя почвы означает его отделение от поверхности земли без разрешения. Самовольное перемещение плодородного слоя почвы - это осуществленное без надлежащего разрешения изменение пространственного расположения плодородного слоя почвы. Часть 4 ст. 13 ЗК РФ устанавливает, например, что при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

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

Часть 2 данной статьи предусматривает ответственность за уничтожение плодородного слоя почвы. По объективной стороне - деяние в виде таких действий, как насыпка поверх него другого грунта, залив бетоном, асфальтом, приведение в негодность

при заготовке и трелевке древесины и т.п. Уничтожение плодородного слоя почвы может быть следствием механического воздействия, например сноса плодородного слоя при строительстве, прокладке дорог; невыполнения мероприятий по рекультивации земель, проезда тяжелого транспорта и т.п.

Порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами или агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления - материальный состав, являющийся специальным по отношению к составам ст. ст. 8.2 и 8.3 (см. комментарий к ним).

Порча земель представляет собой действия (бездействие), приводящие как к частичному или полному разрушению плодородного слоя в результате умышленных или неосторожных действий, так и частичной утрате плодородного слоя или ухудшению его физических, химических или биологических свойств, а также снижению природно-хозяйственной ценности земель. Порчей земель является ухудшение их качества в результате антропогенной деятельности, связанной с обращением опасных веществ и отходов, лишением плодородного слоя почвы, увеличением количества химических веществ или уровня радиации и т.п.

Объективная сторона представляет собой действия по привнесению в землю не характерных для нее физических, химических, биологических веществ, соединений, организмов. Разновидностью порчи земель является захламление их отходами. В ч. 2 данной статьи указаны способы порчи земель в результате нарушения правил обращения с: а) пестицидами и агрохимикатами; б) иными опасными веществами; в) отходами производства и потребления (см. комментарий к ст. ст. 8.2 и 8.3).

Субъектами правонарушения по ч. 1 данной статьи являются граждане, должностные лица и юридические лица, а по ч. 2 - также индивидуальные предприниматели, ответственность которых предусмотрена Федеральным законом от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ. Указанный Закон ввел новый вид наказания индивидуальных предпринимателей и юридических лиц - административное приостановление деятельности на срок до 90 суток (см. комментарий к ст. ст. 3.2 и 3.12 КоАП РФ).

Субъективная сторона - вина в форме умысла или неосторожности.

Статья 8.8. Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Цель данной статьи состоит в обеспечении охраны земли как важнейшего фактора жизнеобеспечения населения и средства производства, необходимого для функционирования всех отраслей народного хозяйства, а также как элемента окружающей среды, находящегося в сложной взаимосвязи с другими ее составляющими - водными ресурсами, лесами, животным и растительным миром. Сфера применения норм данной статьи охватывает деятельность промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных, строительных, транспортных и других предприятий и организаций, частных предпринимателей и граждан, как использующих землю в процессе производства, так и оказывающих на нее антропогенное воздействие.

Рациональное использование и охрана земель регулируются нормами земельного, гражданского и экологического законодательства. Объем законодательства и нормативных предписаний весьма велик. Основными актами являются: Земельный кодекс РФ (см. гл. I.1 "Земельные участки"); Федеральные законы от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. и доп.); от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"; от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"; от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве"; от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"; Постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. N 830 "Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота".

Данная статья содержит составы административных правонарушений, различающиеся по объективной стороне. Объектом всех правонарушений являются общественные отношения в сфере рационального использования и охраны земель (почв).

Использованием земель не по целевому назначению, т.е. не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, являются изменение режима земель, нарушение землеустроительных проектов, результатов отводов и предоставления земельных участков; осуществление непредусмотренных видов деятельности, например, когда вместо производства сельскохозяйственной продукции осуществляется строительство какого-либо объекта, и т.п.

Часть 2 данной статьи определяет состав административного правонарушения, объективную сторону которого составляет невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Неиспользование земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства в течение срока, установленного федеральным законом, - противоправное деяние в виде бездействия. Объективная сторона данного правонарушения состоит в невыполнении собственником, арендатором или владельцем земельного участка принятых на себя в законном порядке обязательств по использованию такого участка в предназначенных целях и в установленный законом срок. При этом необходимо учитывать признак обязательности цели использования земельного участка: производство сельскохозяйственной продукции, иная деятельность, связанная с этим производством, а также временной признак, поскольку факт неиспользования земельного участка может быть установлен только по истечении установленного законом срока.

Субъективная сторона - вина в форме умысла или неосторожности.

С 1 июля 2011 г. вступила в силу ч. 1.1 данной статьи, предусматривающая административную ответственность за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по его целевому назначению - для ведения сельскохозяйственного производства или иной деятельности, связанной с этим производством. Имеется в виду земельный участок, на который распространяется действие Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Статья 8.10. Нарушение требований по рациональному использованию недр.

Цель данной статьи - содействовать рациональному использованию недр.

В соответствии со ст. 23 Закона РФ "О недрах" в число основных требований по рациональному использованию и охране недр включаются обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых, охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку.

Законодательство РФ обязывает при добыче полезных ископаемых наиболее полно и комплексно извлекать их из недр, не допускать сверхнормативных потерь и сверхнормативного разубоживания полезных ископаемых, а также выборочной отработки богатых месторождений и пластов. Комплексное извлечение полезных ископаемых предполагает, что из недр должны быть извлечены: 1) основные и совместно с ними залегающие полезные ископаемые и попутные компоненты; 2) полезные компоненты, имеющие промышленное содержание, т.е. утвержденные в установленном порядке.

Потери при добыче полезных ископаемых подразделяются на нормативные и сверхнормативные. К нормативным относятся потери, технологически связанные с принятой схемой и технологией разработки месторождения. Правила утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче утверждены Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. N 921 (с изм. и доп.).

Для месторождений, которые содержат несколько видов полезных ископаемых,

нормативы потерь утверждаются по каждому виду полезных ископаемых, имеющему промышленное значение и числящемуся на государственном балансе запасов полезных ископаемых.

Все сведения об утвержденных нормативах потерь направляются в 10-дневный срок со дня их утверждения.

Сверхнормативные потери полезных ископаемых определяются как разность между фактическими и нормативными потерями. Объем фактических потерь определяется маркшейдерской, геологической и технологическими службами предприятий не менее одного раза в год. При отсутствии утвержденных в установленном порядке нормативов потерь все фактические потери полезных ископаемых относятся к сверхнормативным до утверждения нормативов потерь.

Маркшейдерские работы - это работы по натурным измерениям структуры, формы и размеров месторождений полезных ископаемых, расположения горных выработок, процессов деформации горных пород и земной поверхности в связи с горными работами. Общие требования к проведению маркшейдерских работ определены Постановлениями Госгортехнадзора РФ от 29 апреля 1999 г. N 28, от 6 июня 2003 г. N 74 "Об утверждении "Инструкции по маркшейдерскому учету объемов горных работ при добыче полезных ископаемых открытым способом" (РГ. 2003. 19 июня), от 22 мая 2001 г. N 18 "Об утверждении Положения о геологическом и маркшейдерском обеспечении промышленной безопасности и охраны недр" (БНА ФОИВ. 2001. N 24). Действуют также отраслевые положения о маркшейдерских и топографических работах (например, в угольной, нефтяной, газовой промышленности). Порядок эксплуатации угольных шахт, в том числе требования дегазации при добыче угля, а также порядок дегазации при добыче горючих сланцев определяются специальными техническими правилами, содержащимися в ведомственных нормативных актах.

По истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами предприятия по добыче полезных ископаемых подлежат ликвидации или консервации. При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, зданий и сооружений, а при консервации - также сохранность месторождений, горных выработок и буровых скважин на все время консервации (ст. 26 Закона РФ "О недрах").

Перечень видов работ, мероприятий, которые должны быть проведены при ликвидации или консервации предприятия по добыче полезных ископаемых, определен Постановлением Госгортехнадзора РФ от 2 июня 1999 г. N 33 "О порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами" (БНА ФОИВ. 1999. N 29), Инструкцией Госгортехнадзора от 22 мая 2002 г. N 22 "О порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов" (РГ. 2002. 14 сент.). Невыполнение этих видов работ влечет административную ответственность в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи.

С субъективной стороны возможно как умышленное, так и неосторожное совершение деяний, указанных и в ч. ч. 1 и 2 данной статьи.

Статья 8.12. Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах и режима их использования.

Цель данной статьи - способствовать усилению охраны водных объектов, обеспечению надлежащего порядка деятельности землепользователей и лесопользователей на земельных участках водоохранных зон и прибрежных полос водных объектов.

Правовое регулирование осуществляется предписаниями Земельного, Лесного и Водного кодексов РФ. См. также Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, утвержденное

Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. N 801 (в ред. Постановления Правительства РФ от 4 марта 2009 г. N 192). См. также Приказ Рослесхоза от 14 декабря 2010 г. N 485 "Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции по защите природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов" (РГ. 2011. 19 янв.).

Объектом правонарушения являются общественные отношения в сфере использования и охраны водных объектов. Предмет - водоохранные зоны, т.е. территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности, и прибрежные полосы, т.е. особые защитные участки в пределах водоохранных зон с запретом на осуществление отдельных видов работ. Статья 63 Водного кодекса РФ "Охрана лесов, расположенных в водоохранных зонах" (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 14 июля 2008 г. N 118-ФЗ) определяет цели такой охраны: предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также предусматривает запрет рубок главного пользования; в отношении иных рубок в водоохранных лесах необходимо получать разрешения в соответствии с лесным законодательством, но они также существенно ограничиваются.

Нарушение порядка отвода земельных участков и порядка предоставления в пользование лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ч. 1 данной статьи) - формальный состав. Объективная сторона выражается в деянии (действии или бездействии), например в предоставлении в пользование лесов водоохранных зон без согласования с органом по охране водного фонда, в отводе земельного участка для осуществления неразрешенного строительства, ведения взрывных, дноуглубительных, иных работ без согласования со специально уполномоченным органом по охране водного фонда и т.п.

Субъективная сторона указанного правонарушения - умышленная вина.

Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ч. 2 данной статьи) по объективной стороне представляет собой деяние (действие или бездействие). Оно может состоять (в прибрежных полосах) в распашке земель, рубке и корчевке лесов, размещении животноводческих ферм и лагерей, размещении объектов водоснабжения, рекреации рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых, гидротехнических сооружений без лицензии, а в водоохранных зонах - в ведении рубок главного пользования.

Субъектами правонарушений по ч. 2 комментируемой статьи являются граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. В отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц Федеральным законом от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ предусмотрен альтернативный вид основного наказания - административное приостановление деятельности на срок до 90 суток (см. комментарий к ст. ст. 3.2 и 3.12 КоАП РФ). Субъективная сторона - вина в форме умысла или неосторожности.

Статья 8.13. Нарушение правил охраны водных объектов.

Цель данной статьи - обеспечение административно-правовыми средствами охраны вод, их качества и природных свойств, а также соблюдения порядка водопользования и предотвращения вредных воздействий на иные элементы окружающей среды. Сфера применения статьи - деятельность по использованию и охране водных ресурсов, по воздействию на воды производственных, сельскохозяйственных, коммунальных, лесозаготовительных и иных предприятий и объектов.

Правила охраны водных ресурсов содержатся во многих законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, ее субъектов. Водный кодекс РФ

подробно регламентирует их в главе 6, устанавливая не только общие, но и специальные требования, например по охране водных объектов от загрязнения и засорения (ст. 56), при проведении работ (ст. 61), при производстве электроэнергии (ст. 62) и т.п.

Статья содержит восемь различающихся по виду и объективной стороне составов административных правонарушений: два состава о поставлении в опасность (ч. ч. 1, 4); четыре формальных (ч. ч. 2, 3), два материальных (ч. 5).

Объектом их являются общественные отношения в сфере охраны и использования водных ресурсов, обеспечения законности производственной и иной деятельности, связанной с воздействием на воды. Предмет - водные ресурсы, т.е. подземные и поверхностные воды, водосборы, источники питьевого водоснабжения, ледники, снежники, ледяные покровы.

Объективная сторона правонарушений состоит в действиях или бездействии, нарушающих правила охраны водных ресурсов.

Нарушение водоохранного режима на водосборах может выражаться в действиях по размещению свалок, кладбищ, скотомогильников, по захоронению отходов, в несоблюдении ограничений при проведении строительных, взрывных и иных работ, при размещении животноводческих ферм, при лесопользовании и землепользовании на водосборных площадях и т.п., а также в результате совершения запрещенных нормами российского законодательства действий в водоохранных зонах, а именно: проведения авиационно-химических работ, применения химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками, использования навозных стоков для удобрений почв, размещения складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов, площадок для заправки аппаратуры ядохимикатами, животноводческих комплексов, ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод, складирования навоза и мусора, заправки топливом, мойки и ремонта автомобилей и других машин и механизмов, размещения дачных и садово-огородных участков при ширине водоохранной зоны менее 100 метров и крутизне склона прилегающих территорий более 3 градусов, размещения стоянок транспортных средств, проведения рубок главного пользования, проведения без согласования с уполномоченными органами реконструкции зданий, сооружений, коммунальных и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ. Действия (бездействие) могут также быть выражены в совершении в прибрежных защитных полосах водных объектов распашки земель, в складировании отвалов размываемых грунтов, выпасе и организации летних лагерей скота, устройстве купочных ванн (кроме использования традиционных мест водопоя), установке сезонных стационарных палаточных городков и пр. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" запрещает захоронение отходов на территориях водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 12).

Такого рода действия могут быть совершены в ходе работ по использованию водных объектов и их дна для добычи полезных ископаемых, проведения в этих целях буровых работ, добычи торфа, сапропеля, осуществления лесосплава, проведения взрывных работ и т.п. (в случае, если при этом нарушены правила охраны водных объектов) - с условием получения разрешения на эти работы в установленном законом порядке. Это обстоятельство разграничивает комментируемый состав от предусмотренного ч. 3 данной статьи.

Невыполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохранных зон и прибрежных полос в состояние, пригодное для пользования, - формальный состав. Объективная сторона включает деяние в виде бездействия. Обязательным условием наступления ответственности является возложение (по закону, договору, лицензии или иному акту) определенных обязанностей на водопользователей, т.е. указание видов работ,

которые они должны осуществить.

Несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохранных зон и прибрежных полос в состояние, пригодное для пользования, - формальный состав административного правонарушения, объективная сторона которого включает деяние в виде действия, состоящего в нарушении сроков. Поэтому обязательным условием является установление в законе, договоре, разрешении на пользование водным объектом, на осуществление деятельности в его водоохранной зоне или на прибрежной полосе срока пользования и (или) срока приведения объекта в состояние, пригодное для пользования.

Отказ водопользователя от завершения работ, прекращение их по каким бы то ни было причинам ранее указанных сроков не снимает с него ответственности за принятые обязательства.

Незаконная добыча песка, гравия, глины и иных общераспространенных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, осуществление молевого сплава леса - формальный состав с альтернативными признаками объективной стороны. Он является новым и ликвидирует пробел законодательства, ранее предусматривавшего ответственность за проведение таких работ с нарушением правил охраны только рыбных запасов (ст. 257 УК РФ).

Объективная сторона правонарушений - действия, которые могут быть разными по фактическому содержанию (добыча полезных ископаемых и т.п., т.е. их изъятие со дна, берегов водного объекта, молевой сплав леса), но совпадают по признаку незаконности, т.е. осуществления этих действий без разрешения или вопреки закону. Незаконность различается в отношении видов деятельности перечисленных в ч. 3 ст. 8.13, в зависимости от наличия общего безусловного запрета (например, молевого сплава леса), общего запрета, связанного с особенностями режима водного объекта (например, добыча песка в водоохранной зоне, добыча сапропеля на особо охраняемом водном объекте, являющемся частью национального парка), временного специального запрета на деятельность, установленную в отношении конкретного водного объекта как в целях его охраны, так и в связи с осуществлением на нем иных видов пользования лицами, получившими на это соответствующее разрешение (лицензию). О порядке водопользования см. комментарий к ст. 8.14.

Нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов - формальный состав, объективная сторона которого состоит в деянии (действиях или бездействии). Действия могут заключаться в неполной очистке дна, берегов водного объекта, несвоевременном выполнении этих работ; бездействие - в неосуществлении работ по очистке водного объекта вообще.

Нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение - состав поставления в опасность с альтернативными признаками угрозы наступления вредных последствий, являющийся общим по отношению к материальным составам ч. 5 данной статьи.

Так, к возникновению угрозы загрязнения водных объектов могут привести действия, представляющие собой сброс или привнесение иным способом в водные объекты веществ, которые ухудшают качество поверхностных и подземных вод, негативно влияют на состояние дна и берегов. Засорением вод являются действия по сбросу или внесению иным образом в водные объекты предметов или взвешенных частиц, ухудшающих состояние и затрудняющих использование водных объектов (при проведении буровых работ, добыче торфа, сапропеля, осуществлении лесосплава, проведении взрывных работ и т.п.). Водное законодательство определяет истощение вод как постоянное сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод (п. 15 ст. 1 ВК РФ). К созданию угрозы истощения вод, следовательно, могут привести действия, меняющие в негативную сторону не только их количественные, но и качественные (например, снижение способности к самоочищению, помутнение и т.п.)

характеристики. Действиями, которые создают такую угрозу, являются в первую очередь превышения лимитов забора воды, проведение строительных или иных работ, нарушающих естественный баланс, нерациональное водоотведение, изменение стока и т.п.

Бездействие выражается в непроведении мероприятий по подготовке ложа водохранилища к затоплению, непринятии мер по извлечению токсичных веществ из сточных вод перед их сбросом в водные объекты и т.п.). Основными загрязняющими веществами, поступающими в водные объекты со сточными водами, являются нефтепродукты, фенолы, легко окисляемые органические вещества и др. Бактериальное загрязнение может происходить в результате нарушения режима обеззараживания стоков предприятиями коммунального хозяйства, аварийных сбросов неочищенных сточных вод и т.п.

Загрязнение ледников, снежников или ледяного покрова водных объектов либо загрязнение водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы или отнесенных к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха, отходами производства и потребления и (или) вредными веществами, а равно захоронение вредных веществ (материалов) в водных объектах - материальные составы, являющиеся специальными по отношению к составу ст. 8.2. Административная ответственность наступает в случае наличия запрета на захоронение вредных веществ (материалов) определенных видов в водных объектах вообще либо в конкретном водном объекте, в котором нормативным или правоприменительным актом запрещено захоронение определенных вредных веществ. Кроме того, Водный кодекс РФ не только устанавливает запрет на несанкционированный сброс сточных вод на ледники и снежники, их засорение отходами, загрязнение нефтепродуктами и другими вредными веществами, но и такой забор (изъятие) льда из ледников, который может оказать негативное воздействие на состояние водных объектов и привести к истощению вод (ст. 58). Нарушение правил забора (изъятия) должно квалифицироваться по ч. 4 комментируемой статьи, а не по ч. 5, поскольку определяющим здесь будет признак угрозы наступления последствий, а не место совершения правонарушения (ледник).

Аналогичен подход к посягательствам на болота: в ч. 1 ст. 57 ВК РФ 2006 г. установлен запрет на загрязнение и засорение болот, в ч. 2 указано, что их осушение либо иное использование (либо их частей) не должно приводить к ухудшению состояния неиспользуемых частей этих болот, других водных объектов и к истощению вод. В отношении особо охраняемых и лечебных водных объектов ВК РФ аналогичных норм не содержит: ст. ст. 64, 66 сформулированы как отсылочные нормы.

Субъекты правонарушений перечислены в санкциях данной статьи.

Субъективная сторона по всем составам - умышленная вина.

Статья 8.14. Нарушение правил водопользования.

Цель данной статьи - обеспечение административно-правовыми средствами должного порядка в сфере использования вод, водных объектов юридическими лицами и гражданами (водопользователями) и тем самым охрана водных ресурсов от истощения и иных негативных воздействий. Сфера ее применения расширилась и охватывает различные виды деятельности при проведении самых разных работ: от добычи полезных ископаемых до судоходства и эксплуатации сооружений на водных объектах и вблизи них. Тем самым она распространяется на поведение многих лиц, занятых в указанных в диспозиции нормы работах.

Статья содержит два формальных состава административных правонарушений. Объектом правонарушения являются отношения в области водопользования. Предмет - воды и водные объекты.

Нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты - основной состав с альтернативными признаками объективной стороны (ч. 1 данной статьи). Водопользователями являются граждане и

юридические лица, которым предоставлены права пользования водными объектами, а водопотребителями - граждане или юридические лица, получающие от водопользователей в установленном порядке воду для обеспечения своих нужд. Водопользователь - юридическое лицо вправе использовать водные объекты только после получения лицензии на водопользование, являющейся актом специально уполномоченного государственного органа использования и охраны водного фонда. В нее включаются сведения о водном объекте, водопотребителях, водопользователе, способах и целях использования водного объекта, указание пространственных границ (координат) водного объекта или его части, а при необходимости - мест забора (сброса) воды, сведения о лимитах водопользования, об обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям, сроки действия лицензии и требования по рациональному использованию и охране водных объектов и окружающей среды.

Водный кодекс РФ регламентирует целевое использование водных объектов: приоритетное - для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; для промышленности и энергетики, сельского и лесного хозяйства (орошение), гидроэнергетики и других целей. Устанавливаются обязанности водопользователей (например, при использовании водных объектов в промышленности и энергетике они должны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, сохранению их температурного режима). Ныне виды водопользования преимущественно определяются через их целевое назначение (см. ст. ст. 37 и 38, а также ст. 6 ВК РФ "Водные объекты общего пользования").

Нормативными правовыми актами определяются объемы забираемых и сбрасываемых вод, сроки и другие условия, публичные и частные водные сервитуты, а решениями органов местного самоуправления - условия общего водопользования и т.п. Несоблюдение этих условий при заборе (изъятии) воды из водных объектов и при сбросе сточных вод нарушает правила водопользования. Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 г. N 223 "О лимитах (предельных объемах) и квотах забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод" определены полномочия Федерального агентства водных ресурсов в указанной области и сроки установления лимитов и квот на двухлетние периоды до 1 января 2015 г.

Нарушение правил водопользования состоит также в использовании воды (изъятый или отведенной из водных объектов) в производственной и иной деятельности в излишних объемах, приводящих к истощению вод и другим негативным последствиям (например, использование источников питьевого снабжения на орошение, заборы воды из резервированных источников водоснабжения и т.п.).

Бездействие состоит в несоблюдении установленного порядка учета забираемых, используемых и сбрасываемых вод; непроведении систематических наблюдений за водными объектами и их водоохранными зонами; непредоставлении такого рода информации специально уполномоченному государственному органу управления использованием и охраной водного фонда; неустановке контрольно-измерительной аппаратуры и оборудования по определению количественных и качественных характеристик сточных вод, несоблюдении установленных сроков ее государственной аттестации, нарушении ее состояния.

Определение качества сбрасываемых вод осуществляется на основе нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты при разработке водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов, лицензирования и лимитирования водопользования, размещения, проектирования, строительства, реконструкции хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние вод, определения объемов безвозвратного водопотребления и др.

Не являются нарушением правил водопользования использование водных объектов

для плавания на маломерных судах, для разовых посадок (взлетов) воздушных судов, водопользование для пожарных нужд, забор воды из одиночных скважин и колодцев с применением бытовых насосов, обустроенных собственниками и пользователями земельных участков, при использовании первого от поверхности водоносного горизонта, если такой водоносный горизонт не используется и не может быть использован для централизованного питьевого водоснабжения, а также пользование обособленными водными объектами.

Субъектами правонарушения по ч. 1 комментируемой статьи являются как граждане и должностные лица, так и индивидуальные предприниматели и юридические лица. В отношении последних двух категорий лиц Федеральным законом от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ в качестве альтернативного основного наказания предусмотрено административное приостановление деятельности на срок до 90 суток (см. комментарий к ст. 3.12 КоАП РФ).

Специальный порядок установлен для пользования береговой полосой внутренних водных путей РФ, которые являются зоной с особыми условиями пользования, т.е. с ограничениями в пределах этой полосы хозяйственной деятельности (см. Положение об особых условиях пользования береговой полосой внутренних водных путей Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. N 71).

Нарушение условий договора либо решения (см. п. 5 комментария к ст. 7.6 КоАП РФ) - деяние в виде неправомерного действия или бездействия. Наступления вредных последствий не требуется. Действие может состоять в осуществлении работ, использовании оборудования, технологий добычи полезных ископаемых, не предусмотренных в договоре, а также в проведении работ не в том месте и не в то время, которые указаны в лицензии, и т.п. Бездействие выражается в невыполнении отдельных видов работ, обязательных для охраны вод и т.п., указанных в качестве условия в разрешении.

Субъектом предусмотренных ч. 2 данной статьи правонарушений являются водопользователи - должностные лица предприятий и организаций, а также граждане, использующие водные объекты для собственных нужд либо для осуществления предпринимательской деятельности, юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения - в форме умысла или неосторожности.

Статья 8.17. Нарушение регламентирующей деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил) или условий лицензии.

Статья содержит семь формальных составов административных правонарушений с альтернативными признаками объективной стороны (деяния и места совершения нарушения) и (или) предмета правонарушения.

Цель данной статьи - обеспечение суверенных прав России и безопасности при проведении различного рода работ на континентальном шельфе и в море; соблюдения правил использования и надлежащей охраны минеральных (неживых) ресурсов и водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны РФ и морской среды, жизни и здоровья людей. Сфера действия статьи распространяется на деятельность, связанную с эксплуатацией этих ресурсов.

Правовое регулирование безопасного проведения работ на континентальном шельфе и в акваториях, перечисленных в диспозиции нормы, осуществляется многочисленными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Объектом правонарушений являются общественные отношения в области обеспечения безопасности людей, использования и охраны естественных богатств континентального шельфа и исключительной экономической зоны, морской среды, ее флоры и фауны, соблюдения экономических интересов России и установленного порядка

отдельных видов деятельности, осуществления правомерных видов использования указанных акваторий и их ресурсов. Предмет - минеральные (неживые) и водные биологические (живые) ресурсы континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод, территориального моря, жизнь и здоровье людей, законные виды деятельности.

Континентальный шельф Российской Федерации включает морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка, т.е. продолжения континентального массива Российской Федерации, включающего поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации (см. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" с изм. и доп.). Понятия "живые ресурсы континентального шельфа", "минеральные и водные биоресурсы континентального шельфа" определены указанным выше Федеральным законом (см. также Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 364-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации").

Исключительная экономическая зона РФ - это морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом. Это определение применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, которые непригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности (ст. ст. 1 - 3 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне" (с изм. и доп.)). О понятиях территориального моря и прилегающей зоне РФ см. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" (с изм. и доп.).

Статьи 12.1 - 12.4 Федерального закона "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" регламентируют виды рыболовства в указанной зоне, порядок и условия их осуществления. Вопросы разведки и разработки неживых ресурсов и проведения их исследований определены в гл. III данного Закона.

В ст. ст. 31.1 - 31.2 Федерального закона "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" определены понятие и особенности проведения морских ресурсных исследований водных биологических ресурсов, а в ст. 32.1 - основные принципы защиты и сохранения морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и прилегающего моря.

Внутренние морские воды РФ - воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ. Они являются составной частью территории России (воды портов РФ, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых полностью принадлежат РФ, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морских мили: воды заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морских мили, исторически принадлежащих Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в "Извещениях мореплавателей").

Территориальное море РФ - примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий (т.е. линий наибольшего отлива вдоль берега и т.д.). Это определение применяется также ко всем российским островам. На территориальное море, воздушное пространство над ним, его дно и недра распространяется суверенитет РФ.

Предметами правонарушения могут быть: 1) природные ресурсы исключительной

экономической зоны - живые и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах; 2) живые ресурсы исключительной экономической зоны (далее также - живые ресурсы) - все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов "сидячих видов" морского дна и его недр, использование которых регулируется Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации"; 3) неживые ресурсы исключительной экономической зоны (далее также - неживые ресурсы) - минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов.

Объективная сторона составов правонарушений по ч. 1 состоит в действиях (бездействии) по нарушению стандартов (норм и правил) безопасного проведения поиска, разведки или разработки минеральных ресурсов, буровых работ во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне РФ и на континентальном шельфе РФ. Российское законодательство устанавливает такого рода правила для: 1) регионального геологического изучения континентального шельфа в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа; 2) поиска минеральных ресурсов; 3) разведки минеральных ресурсов в целях определения участков континентального шельфа, имеющих промышленное значение; 4) одновременно для поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов; 5) разработки минеральных ресурсов, т.е. деятельности по извлечению минеральных ресурсов на континентальном шельфе РФ, проводимой на промышленной основе; 6) разведки и разработки неживых ресурсов исключительной экономической зоны; 7) производства энергии путем использования приливов, течений и ветра; 8) проведения буровых работ; 9) создания искусственных островов, сооружений и установок с установленными зонами безопасности, простирающимися не более чем на 500 м от каждой точки внешнего края. Нарушение правил перечисленных работ может состоять также в допуске к разведочным работам на континентальном шельфе лиц, не прошедших соответствующую подготовку.

Часть 2 комментируемой статьи содержит формальный состав, предметом правонарушения в котором являются водные биологические ресурсы.

Добыча (вылов) водных биологических ресурсов - комплексный процесс, включающий поиск и вылов (добычу) водных биологических ресурсов, приемку, обработку, транспортирование, хранение продукции, ее перегрузку, а также снабжение промысловых судов и установок топливом, водой, продовольствием, тарой и другими материалами.

Общие условия добычи - это: 1) осуществление вылова только в отношении указанных в перечне промысловых видов живых ресурсов, включая анадромные, катадромные, трансграничные, транзональные, далеко мигрирующие виды рыб, живые организмы "сидячих видов" и виды морских млекопитающих, по отдельным морям и океанам, который устанавливается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по рыболовству по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды; 2) определение общего допустимого улова (ОДУ) живых ресурсов; 3) выделение квот; 4) наличие средств технического контроля. Специальные условия указываются в лицензии и касаются районов и сроков промысла, данных о средствах, орудиях и способах лова и т.п.

По объективной стороне - это действия, состоящие в нарушении правил рыболовства, а также утвержденных Правительством РФ квот вылова водных биологических ресурсов, их распределения, несоблюдении указанных в разрешении на лов рыбы, добычу морских животных и растений промышленных, научных, контрольных и рыболовных целей, в превышении нормы вылова живых ресурсов, указанной в лицензии, в добыче живых ресурсов за пределами отведенного участка и т.п.

В ч. 3 комментируемой статьи предусматриваются два формальных состава. Первый - самовольная (без разрешения) прокладка и вывод на территорию РФ подводных кабелей, трубопроводов и тоннелей. В соответствии со ст. 22 Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации" прокладка подводных кабелей, трубопроводов и тоннелей осуществляется в соответствии с нормами международного права при условии, что этим не создаются помехи региональному геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов или промыслу живых ресурсов, эксплуатации и ремонту ранее проложенных кабелей и трубопроводов и обеспечиваются меры по защите и сохранению минеральных и живых ресурсов. Закон устанавливает процедуру рассмотрения заявок на прокладку подводных кабелей и трубопроводов, согласования трассы прокладки и предусматривает обязательность сообщения федеральному органу по обороне о проложенных подводных кабелях и трубопроводах для опубликования в "Извещениях мореплавателям".

Нарушение правил состоит в отклонении от определенной в разрешении, выданном по заключению специально уполномоченного органа по геологии и пользованию недр Правительством РФ, трассы, в отсутствии фиксации трубопровода, оставлении неубранными конструкций и оборудования, которые использовались для прокладки и вывода подводного кабеля или трубопровода, отсутствии устройств, обеспечивающих отключение поврежденного в результате аварии участка трубопровода, и иных действиях (бездействии).

Во всех рассмотренных выше составах субъективная сторона - умышленная вина.

Субъект - российские граждане и должностные лица организаций и предприятий, осуществляющих поиск, разведку, разработку минеральных ресурсов или промысел живых ресурсов, прокладку кабелей и трубопроводов, должностные лица контрольных органов, в чьи обязанности входит надзор за соблюдением требований по рациональному использованию и охране минеральных и живых ресурсов континентального шельфа, а также иностранные граждане - работники, руководители, владельцы предприятий, фирм и иных организаций, осуществляющих работы на континентальном шельфе РФ по выданным лицензиям (разрешениям), капитаны судов, ведущих промысел живых ресурсов, члены международных организаций и др.

Статья 8.21. Нарушение правил охраны атмосферного воздуха.

Цель данной статьи - обеспечение выполнения требований ст. ст. 42 и 58 Конституции РФ, предписаний законодательства, направленных на реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду. Введение ответственности преследует задачу предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для человека, растительного и животного мира, а также наносящих ущерб материальным ценностям вследствие загрязнения атмосферного воздуха.

Объективная сторона правонарушений, квалифицируемых по настоящей статье, выражается в незаконном выбросе загрязняющих веществ в атмосферу и во вредном физическом воздействии на атмосферный воздух. К загрязняющим веществам относятся химические или биологические вещества либо смесь таких веществ в атмосферном воздухе, оказывающие при определенной концентрации неблагоприятное воздействие на здоровье человека, объекты растительного и животного мира и другие составляющие окружающей природной среды.

Федеральный закон от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" установил правовые основы охраны воздуха, определил требования по сохранению в чистоте и улучшению его состояния, отвечающие темпам и масштабам развития промышленного производства, условиям воздействия человеческой деятельности на воздушную среду.

Выброс вредных веществ в атмосферный воздух стационарными источниками допускается с разрешения, выданного территориальным органом федерального органа

исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством РФ (ст. 14 упомянутого выше Закона). В соответствии с этой статьей Закона Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 847 утверждено Положение об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух.

В целях защиты населения и окружающей среды от воздействия выбросов автомобильной техникой загрязняющих веществ Правительством Российской Федерации утвержден специальный технический регламент "О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ" (Постановление Правительства РФ от 12 октября 2005 г. N 609).

Федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха является Министерство природных ресурсов и экологии РФ, в ведении которого находится Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, осуществляющая свою деятельность совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции и взаимодействующая с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями. Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. N 31 (в ред. Постановлений от 23 июля 2007 г. N 471 и от 27 января 2009 г. N 63).

В целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения текущей и экстренной информацией о загрязнении атмосферного воздуха Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха" государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного мониторинга окружающей среды и осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды, другими органами исполнительной власти в пределах своей компетенции в порядке, установленном Правительством РФ (ст. 23 в ред. Закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изм. и доп.) государственный надзор за выполнением санитарно-эпидемиологических требований к атмосферному воздуху в местах постоянного или временного пребывания человека осуществляют уполномоченные на то органы и должностные лица. Нормативы предельно допустимых выбросов вредных веществ и микроорганизмов в воздух определяются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения об их соответствии санитарным правилам, разрабатываемым федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор и утверждаемым в порядке, установленном Правительством РФ (ст. ст. 20 и 39 Закона).

Часть 2 комментируемой статьи предусматривает ответственность за нарушение условий полученного специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него.

Вредные физические воздействия на атмосферный воздух допускаются на основании разрешений, выданных в порядке, определенном Правительством РФ.

Государственный мониторинг атмосферного воздуха, контроль за соблюдением

стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух обеспечивают Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (см. Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 372), а также органы, осуществляющие государственный экологический контроль (см. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401). Предписания об ограничении, приостановлении и прекращении выбросов и вредных физических воздействий выдаются инспекторами, осуществляющими государственный контроль за охраной атмосферного воздуха (п. 6 Положения об ограничении выбросов в атмосферный воздух, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 847).

Часть 3 комментируемой статьи предусматривает ответственность за нарушение правил эксплуатации, неиспользование специального оборудования для очистки газов и контроля за выбросами вредных веществ либо использование неисправных оборудования или аппаратуры. На Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды возложено утверждение перечня приборов, аппаратуры и других технических средств наблюдений по профилю деятельности этой службы.

Юридические лица, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию таких выбросов, их сокращению или исключению, соблюдать правила эксплуатации сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля вредных выбросов в атмосферный воздух.

Нарушения правил эксплуатации, неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух наказываются мерами административной ответственности лишь в том случае, если характер этих нарушений таков, что они могут привести к загрязнению атмосферного воздуха.

В случаях загрязнения или иного изменения природных свойств воздуха, причинения вреда здоровью гражданина или смерти загрязнение атмосферы квалифицируется как уголовное преступление и влечет ответственность по ст. 251 УК РФ.

Субъектами ответственности по ч. ч. 1 и 2 данной статьи являются граждане и должностные лица предприятий и организаций, а также индивидуальные предприниматели (по ч. 1) и юридические лица, по вине которых могут совершаться выбросы вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него в отсутствие специального разрешения либо в нарушение его условий.

Субъектами ответственности за правонарушения, квалифицируемые по ч. 3 настоящей статьи, являются руководители организаций, по вине которых не используются оборудование и аппаратура, предназначенные для очистки и контроля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, либо используется неисправная аппаратура, нарушаются правила ее эксплуатации, срываются сроки выполнения плановых заданий по строительству и вводу сооружений для очистки выбросов, не осваиваются выделенные на это средства, а также виновные индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Статья 8.23. Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума.

Статья состоит из одной части, содержащей формальный состав административного правонарушения. Он сформулирован путем указания на действие (эксплуатацию транспортных средств, используемых гражданами). В статье оговариваются качественные показатели работы таких транспортных средств, которые свидетельствуют о противоправности их эксплуатации (превышение госстандартов количества загрязняющих веществ в выбросах или производимого при их работе уровня

шума).

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

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

Субъектами комментируемого правонарушения могут быть как граждане РФ, достигшие 16-летнего возраста, так и иностранные граждане и лица без гражданства, подпадающие под российскую юрисдикцию, т.е. не обладающие соответствующим иммунитетом. Ответственность для граждан по этой статье наступает в том случае, когда они являются собственниками транспортных средств (установок) или их пользователями. Если же правоприменитель имеет дело с водителем, работающим по найму в государственных, общественных или частных организациях, то этот водитель отвечает по ст. 8.22 только в том случае, когда на него возложена ответственность за техническое состояние транспортного средства (т.е. в его функциональные обязанности входит регулирование двигателя в целях соблюдения установленных нормативов выброса загрязняющих веществ, уровня шума и т.п.). В противном случае наступает ответственность по данной статье соответствующих должностных либо приравненных к ним лиц.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Статья 8.25. Нарушение правил использования лесов.

Цель данной статьи состоит в обеспечении рационального использования и охраны лесов, т.е. многоцелевого, научно обоснованного, непрерывного, неистощительного пользования лесами для удовлетворения потребностей общества и граждан в древесине и другой лесной продукции, а также эффективного ведения лесного хозяйства на основе единой технической политики, сбережения и защиты лесов, исходя из принципов устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов. Сфера применения статьи - деятельность организаций, а также граждан, осуществляющих заготовку и вывозку древесины и иной лесной продукции и другие виды пользования лесными ресурсами. Статья включает четыре формальных состава административных правонарушений.

Порядок использования лесных ресурсов, т.е. суммарных запасов перестойных, спелых и иных древостоев, предназначенных для заготовки древесины и иной лесной продукции, выделения его лесопользователям, передачи лесных участков в натуре, правила рубок и иные требования по рациональному использованию и защите лесов, установлены в ЛК РФ и подзаконных нормативных правовых актах федерального уровня, в свою очередь, имеющих сложную систему. Следует учитывать, что эти акты регулируют использование лесов: 1) на территории Российской Федерации в целом; 2) в пределах определенного природно-географического региона. Кроме того, действуют нормативные правовые акты субъектов РФ.

Объектом правонарушения является порядок использования лесов, а предметом - лесные участки, отведенные для рубок, проводимых в перестойных и спелых лесных

насаждениях (древостоях), выборочных и сплошных рубок, рубок ухода за лесом, санитарных рубок и рубок реконструкции малоценных лесных насаждений, теряющих защитные, водоохранные и другие природоохранные функции, ограниченные визирами, лесосечными знаками или естественными рубежами и имеющие различную форму и определенные размеры, устанавливаемые в соответствии с требованиями законодательных и иных нормативных правовых актов в зависимости от группы леса, режимов лесопользования и других факторов, а также лесные ресурсы - древесина, живица и второстепенные лесные ресурсы (кора, береста и пр.).

В ч. 1 комментируемой статьи содержится формальный состав нарушения правил заготовки древесины.

Заготовка древесины представляет собой предпринимательскую деятельность. Это разновидность рубки лесных насаждений с последующей их трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса заготовленной древесины. По своей юридической природе заготовка древесины - вид использования лесов. Она осуществляется в эксплуатационных лесах, подлежащих освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и продуктов ее переработки на основе рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов и развития лесной промышленности (ст. ст. 12, 108 ЛК РФ), а также (при соблюдении соответствующих условий) в защитных лесах. Объектом заготовки древесины в первую очередь являются погибшие, поврежденные и перестойные лесные насаждения.

Лесной кодекс запрещает заготовку древесины в объеме, превышающем расчетную лесосеку (допустимый объем изъятия древесины), а также с нарушением возрастов рубок (ч. 4 ст. 29). При этом возрасты рубок лесных насаждений, устанавливаемые для заготовки древесины определенной товарной структуры, правила заготовки древесины устанавливаются с учетом лесорастительного районирования для каждого лесного района.

Объективная сторона правонарушения состоит в рубке деревьев и кустарников с целью заготовки древесины от не достигших надлежащего возраста насаждений, в запрещенном месте, в нарушение лесоводственных требований к технологическим процессам рубок. Эти требования подробно урегулированы лесным законодательством. Объективная сторона выражается чаще в бездействии, т.е. в непроведении очистки лесосек, обеспечении сохранности семенных групп, куртин, полос, семенных, плюсовых и других не подлежащих рубке деревьев, подроста, сохранение которых предусмотрено в лесорубочном билете, а также в действиях (необработка древесины инсектицидами в установленные сроки и т.п.).

Объективная сторона нарушения порядка проведения рубок состоит в рубке лесных насаждений, проводимой в запрещенных местах либо с нарушением целей выборочных рубок, а также в трелевке древесины в запрещенное время, в оставлении недорубов, в оставлении аварийной древесины вдоль лесовозных дорог на срок более четырех месяцев, использовании неразрешенного способа рубки, в перерубе расчетной лесосеки и т.п., когда лесопользователи, осуществляющие заготовку и вывоз древесины, действуют на основании предоставленного им права, но не соблюдают сроки, технологический процесс, правила сбора заготовленной древесины, ее комплектования, допускают временное хранение заготовленной древесины в не предназначенных для этого местах.

Часть 2 комментируемой статьи предусматривает ответственность за нарушение порядка проведения рубок лесных насаждений.

Лесной кодекс РФ устанавливает две формы рубок - выборочную и сплошную. Выборочные рубки проводятся на соответствующих землях или земельных участках: при этом вырубается лишь часть деревьев и кустарников. Они должны обеспечить замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, на лесные насаждения,

обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемые ими полезные функции. При сплошных рубках на соответствующих землях или земельных участках лесные насаждения вырубаются таким образом, чтобы в целях воспроизводства лесов сохранялись отдельные деревья и кустарники либо их группы. Статья 17 ЛК РФ устанавливает ряд ограничений проведения сплошных рубок: а) в защитных лесах они допускаются только в случае, если выборочные рубки не достигли своих целей; б) при заготовке древесины на лесных участках, предоставленных для этого, должно быть обеспечено воспроизводство лесов, учитывая общий запрет на проведение сплошных рубок в случаях, предусмотренных ЛК РФ и иными федеральными законами (ч. 6 ст. 17, п. 2 ч. 2 ст. 27, п. 3 ч. 5 ст. 87 ЛК РФ); в) специальные запреты проведения рубок лесных насаждений на лесных участках, расположенных на территории государственных природных заповедников, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы (ч. 2 ст. 103); запрет проведения сплошных рубок в лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заповедников, если иное не предусмотрено правовым режимом их функциональных зон (ч. 3 ст. 103); г) запрет сплошных рубок в водоохранных лесах (ст. 104), в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (ст. 105), ценных лесов и особо защитных участков леса (ст. ст. 106 - 107), если отсутствуют ситуации недостижения целей выборных рубок.

Сплошные рубки служат заготовке древесины как основного вида использования лесов. Лесным законодательством регулируются основные требования к заготовке древесины, ее виды, способы в зависимости от подразделения лесов и категорий защитности, порядок заготовки древесины, определение ее размеров. Установлен перечень видов деревьев, рубка которых допускается только в исключительных случаях.

Заготовка древесины при сплошных и выборочных рубках осуществляется на лесных участках, предоставленных гражданам и юридическим лицам в аренду либо в безвозмездное пользование.

Следует учитывать, что Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. N 442-ФЗ включил в Федеральный закон "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" статью 8.3, согласно которой допускаются выборочные рубки и сплошные рубки деревьев, кустарников, леса, в том числе в охранных зонах и санитарных защитных зонах, в случаях, если в этих зонах размещены линии электропередач, линии связи, дороги, трубопроводы и другие линейные объекты, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой частью указанных объектов. Цель данной статьи, которая будет действовать до дня введения в действие соответствующей нормы Лесного кодекса РФ, - обеспечить безопасность граждан и создание необходимых условий эксплуатации перечисленных выше объектов.

Третий состав - нарушение правил заготовки живицы или иных лесных ресурсов - сформулирован как формальный с альтернативными признаками предметов правонарушения. Заготовка живицы (терпентина) производится в хвойных перестойных и спелых древостоях, которые после окончания установленного срока подсочки древостоев предназначаются для рубки лесных насаждений в целях заготовки древесины (ч. 2 ст. 31 ЛК РФ). При недостатке перестойных и спелых насаждений допускается подсочка припевающих древостоев, которые к сроку окончания подсочки достигнут возраста рубки и предназначаются для рубки.

Согласно ст. 18 ЛК РФ подсочка лесных насаждений - это процесс нанесения на стволы деревьев хвойных пород, отдельных лиственных пород разрезов и процесс сбора живицы, древесных соков. Она допускается только на лесных участках, предоставленных для заготовки живицы и древесных соков. Заготовка живицы - предпринимательская деятельность, связанная с подсочкой лесных насаждений, хранением живицы и вывозом ее из леса. Она осуществляется на основе договоров аренды лесного участка.

Объективная сторона нарушения установленных правил заготовки живицы

выражается в действиях, нарушающих технологический процесс подготовительного этапа подсочки (в нерациональном устройстве подсочной территории, неправильной наметке карр на деревьях и т.п.), или в бездействии (неустановке приемников под живицу, непринятии мер по устройству живицехранилищ и т.п.); нарушениях правил сбора живицы, транспортировании к месту назначения с нарушением сроков и пр.; заключительных работ в виде действий - оставление каррооборудования на деревьях, бездействии - непроведении мероприятий по консервации оборудования на зимний период, по приведению в порядок лесосек для сдачи их лесничествам, лесопаркам или другим владельцам после окончания срока работ.

Нарушение правил заготовки пищевых лесных ресурсов имеет место в случаях, если она осуществляется без лесорубочного билета или ордера, в запрещенных для этого местах, с превышением объемов, в неустановленные сроки и т.п.

Часть 4 данной статьи предусматривает ответственность за использование лесов с нарушением условий различных договоров и иных документов, на основании которых предоставлены лесные участки.

Порядок заключения и содержание перечисленных в тексте комментируемой статьи договоров определены ст. ст. 74, 75, 77 и др. Лесного кодекса РФ.

Лесопользователи вправе использовать лесные участки только для тех лесных пользований, на которые им выдан соответствующий документ на лесопользование. Требования, установленные договорами или пока еще действующими разрешительными документами, базируются на установленных ЛК РФ обязанностях граждан и юридических лиц и соответствуют сформулированным в ст. 82 ЛК РФ правам указанных лиц.

Объективная сторона состава - деяние в форме действий, которыми могут быть: самовольная постройка дорог, возведение строений и сооружений, пунктов хранения древесины, связанных с пользованием лесами; осуществление пользования лесными участками не в соответствии с условиями разрешительных документов; ведение работ способами, способствующими возникновению эрозии; оставление недорубов и т.п. Правонарушение считается оконченным с момента осуществления лесопользования, не соответствующего целям и требованиям, установленным договором или иным документом.

Субъекты правонарушений - лесопользователи, т.е. граждане, должностные лица, юридические лица. Субъективная сторона - умысел или неосторожность.

Статья 8.29. Уничтожение мест обитания животных.

Цель данной статьи - охрана животных, обитающих в лесах и связанных с лесом своим жизненным циклом, являющихся элементом лесного биоценоза, а также предотвращение нарушений экосистем, борьба с лесным вандализмом, жестокостью и хулиганством. Действие ее распространяется на поведение в лесах как граждан, в том числе туристов, отдыхающих, так и лесопользователей, уничтожающих места обитания животных в процессе хозяйственной деятельности.

Предметом правонарушения по тексту статьи является полезная для леса фауна, т.е. способствующие росту, развитию, возобновлению и формированию древостоя насекомые, почвообразователи, птицы и звери. Они распространяют семена ягодных растений, кустарников и деревьев на значительные расстояния (кедровки, дрозды, бурундуки, белки и др.); играют роль опылителей растений; беспозвоночные, насекомые, птицы уничтожают вредных насекомых, ограничивая их численность и зоны распространения; млекопитающие (землеройные) и беспозвоночные участвуют в процессах почвообразования и выполняют иные функции.

Объективная сторона правонарушения выражается в действиях по уничтожению и разорению муравейников, гнезд, нор, других убежищ животных, в засорении поверхности земель лесного фонда, вытаптывании травяной растительности, мхов, выжигании их и иных действиях, непосредственно приводящих как к гибели полезной для леса фауны, так и уничтожению мест их обитания, кормовой базы, делающих невозможным их

существование, выращивание потомства и т.п., т.е. выполнение присущих им полезных для леса функций.

Субъективная сторона правонарушения - вина в форме умысла или неосторожности. Мотивы правонарушения могут учитываться при определении размера наказания.

Статья 8.31. Нарушение правил санитарной безопасности в лесах.

Цель данной статьи - охрана лесных ресурсов от загрязнения отходами и веществами, оказывающими негативное воздействие на них, защита лесов от возможного отрицательного воздействия в ходе производственной деятельности.

Постановлением Правительства РФ от 29 июня 2007 г. N 414 утверждены Правила санитарной безопасности в лесах. В разделе VI указанных Правил определены санитарные требования к использованию лесов.

Не допускается: загрязнение почвы в связи с обращениями с пестицидами, агрохимикатами; невыполнение работ по очистке лесосек; выпас сельскохозяйственных животных на неогороженных лесных участках, предоставленных для ведения сельского хозяйства, без пастуха или без привязи; уничтожение (разорение) муравейников, гнезд, нор или других мест обитания животных; уничтожение или повреждение мелиоративных систем, расположенных в лесах; загрязнение лесов промышленными или бытовыми отходами, а также иные действия, способные нанести вред лесам.

Предусмотрено установление правил санитарной безопасности для каждого лесного района.

Санитарная безопасность в лесах РФ обеспечивается согласно ст. 55 ЛК РФ целым комплексом различных по своей юридической природе и фактическому содержанию мер. К ним относятся: лесозащитное районирование, т.е. определение зон слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы; лесопатологические обследования и мониторинг; авиационные и наземные работы по локализации и ликвидации вредных организмов - вредителей леса; санитарно-оздоровительные мероприятия, осуществляемые путем вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений, очистки лесов; установление санитарных требований к использованию лесов, т.е. специальная правовая мера.

Загрязнение лесов сточными водами, химическими, радиоактивными или другими вредными веществами либо отходами производства или потребления (ч. 2 комментируемой статьи) - материальный состав, сформулированный путем использования одного термина "загрязнение" для обозначения и объективной стороны, и последствий деяния.

Сложнее квалифицировать по ч. 2 данной статьи "иное негативное воздействие на леса", поскольку в определенных случаях оно может не вызвать вредных последствий. Таким образом, ч. 2 содержит два состава правонарушения: материальный (загрязнение) и формальный (иное негативное воздействие). В связи с этим различаются доказательная база и процесс квалификации. Это существенное различие следует учитывать при определении административного наказания.

О понятии вредных веществ, отходов производства и потребления см. комментарий к ст. 8.2. Отходами производства и потребления (в новой редакции комментируемой статьи) являются образовавшиеся в процессе потребления изделия и материалы, утратившие свои потребительские качества в результате физического и морального износа, пищевые остатки и т.п., например остатки упаковки, тары, стекло, макулатура, пластиковые бутылки, жестяные банки и иные отходы. Правила предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов устанавливают, что к бытовым относятся отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности населения (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт жилых помещений), крупногабаритные предметы домашнего обихода и т.п. (см. Постановление Правительства РФ от 10 февраля 1997 г. N 155 с изм. и доп.).

Сточные воды - это использованные в промышленном производстве (в том числе

для разбавления отходов) или для нужд коммунально-бытового хозяйства воды, получившие в результате такого использования дополнительные примеси, изменившие их химический или биологический состав, температурный режим и иные свойства, сбрасываемые (сливаемые) в водные объекты, карьеры, овраги, на почву земель лесного фонда. Источниками сточных вод являются также стоки с территории населенных пунктов. Сточные воды подвергаются различной степени очистки либо сбрасываются неочищенными.

Иное негативное воздействие на леса - новое понятие. Оно означает все те воздействия, которые не охватываются сбросами сточных вод и размещением отходов (естественно, незаконных, т.е. превышающих соответствующие квоты, лимиты и нормативы). Иными словами, речь может идти о загрязняющих выбросах, ультразвуковом, магнитном и иных воздействиях на леса. При этом подразумевается, что такие воздействия оказываются как на лесные насаждения непосредственно, так и на почву (землю), водные объекты, из которых (или на которых) леса произрастают, расположены, черпают питательные вещества.

Объективная сторона правонарушения может выражаться в засорении леса, т.е. размещении на территории лесных участков отходов производства и потребления путем создания несанкционированных свалок, вывоза и сброса мусора, а также путем оставления неубранными мест привала туристов, отдыха граждан и т.п., поступлении вредных веществ в атмосферу и попадании их на древесно-кустарниковую растительность, почву земель лесного фонда в результате переноса по воздуху, выпадения осадков, оседания и т.п. или сбросов сточных вод, т.е. привнесении, выпуске, сливании и т.п. их в водные объекты, расположенные на территории земель лесного фонда, или непосредственно на земли, покрытые и не покрытые лесом, а также путем размещения отходов производства, т.е. устройства несанкционированных свалок, вывоза отходов и сброса их на территории земель лесного фонда, т.е. размещения на поверхности земли, занятой лесом, или на не покрытых лесом площадях. Загрязнение лесов может быть химическим, биологическим, радиационным и иным, осуществляться путем привнесения различными способами указанных в диспозиции нормы веществ, их соединений и т.п. О понятии химических, биологических, радиоактивных веществ см. комментарий к ст. 8.2.

Квалифицированный состав ч. 3 данной статьи выделен по признаку места совершения правонарушения - в защитных лесах, т.е. лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, в водоохранных зонах; выполняющих функции защиты природных и иных объектов, а также расположенных в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитных полосах лесов, расположенных вдоль железнодорожных путей и иных объектов транспортной инфраструктуры; зеленых зон, лесопарков; городских лесов; лесов, расположенных в первой, второй и третьей зонах санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; ценных лесах; государственных защитных лесных полосах; противозрозионных лесах; лесах, расположенных в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; лесах, имеющих научное или историческое значение; орехово-промысловых зонах; лесных плодовых насаждениях; ленточных борах. Второй признак по месту совершения правонарушения - особо защитные участки лесов. Согласно ч. 3 ст. 102 ЛК РФ к ним относятся: берегозащитные и почвозащитные участки лесов, расположенные вдоль водных объектов и склонов оврагов, опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами; постоянные лесосеменные участки; заповедные лесные участки; участки лесов, на которых произрастают реликтовые и эндемичные (т.е. присущие только данной местности) виды растений; место обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных; другие особо защитные участки лесов. Таким образом, установлены два различных списка мест, являющихся квалифицирующими признаками составов административных правонарушений по ч. 3 ст. 8.31: закрытый - в отношении

защитных лесов - и открытый - в отношении особо защитных участков лесов. Учет этого обстоятельства может сказываться при индивидуализации административного наказания, но не при квалификации деяния. См. по этому вопросу Приказ Минсельхоза России от 6 ноября 2009 г. N 543 "Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, расположенных на особо защитных участках лесов" (РГ. 2010. 14 янв.).

Субъективная сторона правонарушения - вина в форме умысла или неосторожности.

Статья 8.32. Нарушение правил пожарной безопасности в лесах.

Обеспечение пожарной безопасности, в том числе пожарной безопасности в лесах, является одной из важнейших функций государства. Органы исполнительной власти и местного самоуправления, должностные лица организаций, а также граждане обязаны постоянно создавать состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Поскольку пожары влекут за собой большие человеческие жертвы, причиняют вред здоровью людей и огромный материальный ущерб, самым негативным образом влияют на экологическую обстановку в стране, государство устанавливает общеобязательные требования и правила пожарной безопасности. Эти требования установлены Лесным кодексом РФ (ст. ст. 52 - 53.8), Федеральным законом РФ от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (с изм. и доп.), Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Правилами пожарной безопасности в лесах, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2007 г. N 417.

Согласно ЛК РФ (ст. 52) охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности и тушение пожаров в лесах. Статья 53 ЛК РФ определяет перечень мер пожарной безопасности в лесах, осуществляемых в соответствии с лесным планом субъекта РФ, лесохозяйственным регламентом лесничества, лесопарка и проектами освоения лесов. Предусмотрено, что Правительство РФ устанавливает правила пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и лесов.

В 2010 г. в Лесной кодекс РФ включены ст. ст. 53.1 - 53.8, определяющие меры противопожарного обустройства, осуществление мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, содержание планов тушения лесных пожаров, устанавливаемых органами государственной власти (федеральными и региональными) в пределах своих полномочий в соответствии со ст. ст. 81 - 83 ЛК РФ, ряд других мер.

Правила пожарной безопасности в лесах определяют общие требования пожарной безопасности в лесах, требования при проведении рубок лесных насаждений, при переработке лесных ресурсов, заготовке живицы; при осуществлении рекреационной деятельности, при размещении и эксплуатации железных и автомобильных дорог, при добыче торфа, при строительстве, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов, а также требования к пребыванию граждан в лесах.

Данная статья содержит 4 состава административных правонарушений, посягающих на установленные законом или иным нормативным правовым актом требования пожарной безопасности.

Часть 1 данной статьи содержит формальный состав, объективная сторона которого состоит в нарушении правил пожарной безопасности.

Часть 2 содержит специальный состав, объективная сторона которого заключается в выжигании хвороста, сухой травы и других горючих материалов с нарушением требований пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам и другим лесным объектам.

Часть 3 данной статьи определяет условия применения соответствующих санкций за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого

противопожарного режима.

Часть 4 комментируемой статьи содержит материальный состав, объективная сторона которого состоит в нарушении правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека.

Объектом посягательства правонарушений являются общественные отношения в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах. Рассматриваемое правонарушение посягает также и на установленный порядок управления, связанный с выполнением служебных обязанностей должностными лицами организаций, ответственными за соблюдение правил, нормативов, стандартов и требований в области пожарной безопасности в лесах России. Таким образом, объект посягательства данного правонарушения имеет комплексный характер.

Правила пожарной безопасности в лесах содержат как общие, так и специальные правила. К общим требованиям относится, например, запрещение разводить костры в определенные периоды и в определенных лесных массивах, бросать горящие спички, окурки, оставлять промасленные или пропитанные горючими веществами материалы и т.п. Запрещается загрязнение леса бытовыми, строительными, промышленными отходами, мусором. Правила определяют обязанности граждан и юридических лиц при использовании лесов:

Специальные правила и соответствующие обязанности физических и юридических лиц определены в упомянутых Правилах применительно к видам использования лесов (см. п. п. 16 - 35 Правил).

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в действии или бездействии, нарушающих требования и правила пожарной безопасности в лесах.

Ответственность по данной статье наступает тогда, когда виновное лицо допускает нарушение правил пожарной безопасности в лесах. В этих случаях закон не связывает ответственность с наступлением какого-либо экологического или имущественного ущерба.

Субъектами правонарушения по всем четырем частям данной статьи могут быть гражданин, должностное лицо, а также юридическое лицо. В качестве должностных лиц к ответственности могут быть привлечены руководители государственных, муниципальных, негосударственных и частных предприятий, учреждений и организаций и их должностные лица, непосредственно ответственные за выполнение требований пожарной безопасности в лесах, в служебные обязанности которых входит безусловное соблюдение всех установленных в этой области правил, нормативов, стандартов и требований.

С субъективной стороны возможно как умышленное, так и неосторожное совершение указанных деяний.

Уничтожение или повреждение лесных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ч. 1 ст. 261 УК РФ), а также уничтожение или повреждение лесов, а равно насаждений, не входящих в лесной фонд, путем поджога, иным общепасным способом либо в результате загрязнения вредными веществами, отходами, выбросами или отбросами влекут уголовную ответственность (ч. 2 ст. 261 УК РФ).

Если же перечисленные деяния причинили крупный ущерб, то ч. 2 данной статьи предусматривает в качестве одной из мер ответственности лишение свободы на срок до четырех лет.

В ст. 261 УК РФ введены две новые части, предусматривающие уголовную ответственность за уничтожение или повреждение лесных насаждений путем поджога, иным общепасным способом либо в результате загрязнения или иного воздействия (ч. 3) и повышенную ответственность за те же деяния, если они причинили крупный ущерб (ч. 4).

Следует также иметь в виду, что нарушения правил пожарной безопасности, совершенные в заповедниках, заказниках, национальных парках, памятниках природы и

других особо охраняемых государством природных территориях и повлекшие причинение значительного ущерба, влекут уголовную ответственность по ст. 262 УК РФ.

Тема № 6. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, общественный порядок и общественную безопасность. Квалификация отдельных видов

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на институты государственной власти.
2. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на порядок управления.
3. Понятие безопасности личности, общественного порядка и общественной безопасности.
4. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на общественный порядок.
5. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на общественную безопасность.

1. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на институты государственной власти

Статья 17.1. Невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы.

1. Данная статья включена в гл. 17 Кодекса как предусматривающая ответственность за административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти.

2. Статус члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы определяется Конституцией РФ и Федеральным законом от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с изм. и доп.).

В соответствии с п. 4 ст. 2 данного Закона должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления обязаны обеспечивать члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы условия для осуществления ими своих полномочий, установленных Конституцией РФ и указанным выше Законом.

3. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе направлять запросы в различные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностным лицам. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса, срок. По вопросам своей деятельности член Совета Федерации, депутат Государственной Думы пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

4. Невыполнение должностными лицами и другими работниками органов государственной власти, избирательных комиссий и комиссий референдума, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений положений Закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", в том числе предоставление ими ложной информации или несоблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации, нарушение положений указанного Закона, регулирующих вопросы неприкосновенности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, влекут за

собой ответственность, предусмотренную административным и уголовным законодательством.

5. С объективной стороны рассматриваемое правонарушение выражается в действиях либо бездействии должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, организаций или общественных объединений, которые обязаны выполнять законные требования члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

6. Субъектами ответственности по данной статье являются должностные лица, не выполняющие законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, а также не соблюдающие сроков предоставления информации.

7. С субъективной стороны невыполнение законных требований члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, а также создание препятствий в осуществлении их деятельности характеризуется тем, что виновное лицо реально осознает противоправный характер своего поведения и действует умышленно.

8. Дела об административных правонарушениях по данной статье рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1) на основании протоколов, составляемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 17.2. Воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

1. Конституция РФ предусматривает учреждение должности Уполномоченного по правам человека. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (с изм. и доп.) подчеркнул, что должность Уполномоченного учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Он обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий.

2. При реализации своих функций по рассмотрению жалоб граждан Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. При проведении проверки он вправе беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения; запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы. Уполномоченный вправе проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. Уполномоченный по вопросам своей деятельности пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и т.д.

3. Должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы, документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий в установленный законодательством срок. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившее заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

4. С объективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть выражено как в виде конкретных действий, так и бездействия соответствующих должностных лиц, государственных служащих, создающих различные препятствия для осуществления Уполномоченным его правозащитных функций.

5. Субъектами административной ответственности, как правило, являются должностные лица государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, государственные служащие, вмешивающиеся в деятельность Уполномоченного, не исполняющие свои обязанности, установленные Законом, либо иным путем мешающие Уполномоченному выполнять свои функции по защите прав граждан. По ч. 2 данной статьи субъектами ответственности могут быть только должностные лица. Субъектами ответственности по ч. ч. 1 и 3 данной статьи могут быть также государственные и муниципальные служащие, не имеющие статуса должностных лиц, а также граждане.

6. С субъективной стороны воспрепятствование деятельности Уполномоченного характеризуется тем, что лицо реально осознает противоправный характер своего поведения, действует умышленно.

Статья 17.3. Неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

1. Данное правонарушение посягает на институт государственной власти в лице власти судебной. Нарушение установленных в суде правил препятствует или мешает судье вести процесс в соответствии с процессуальными нормами, является одним из проявлений неуважения к суду, участникам судопроизводства, присутствующим в зале судебного заседания.

Обязанность обеспечения порядка при проведении судебного процесса лежит на судье, а также на судебном приставе. Они знакомят участников судопроизводства и публику с установленным порядком, дают распоряжения и требуют их исполнения.

2. Данная статья сформулирована как общая норма об ответственности за неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава для всех видов судопроизводства: конституционного, гражданского, административного, уголовного, а также арбитражного судопроизводства.

Однако в Кодексе (в отличие от УПК РФ) нет нормы, регламентирующей обеспечение порядка при проведении судебного заседания, и не установлены соответствующие наказания.

3. Распоряжения судьи, которые доводятся до сведения всех присутствующих, могут касаться случаев нарушения установленных в суде правил, обеспечивающих нормальное проведение судебного заседания, неисполнения их любым лицом, находящимся в зале. Какие-либо пререкания с судьей по поводу его распоряжений о соблюдении порядка, в том числе и со стороны участников судебного разбирательства, недопустимы.

В законодательных актах приводятся правила, соблюдение которых необходимо во время проведения судебного заседания (ст. 54 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", ст. 241 УПК РФ, ст. 158 ГПК РФ, ст. 154 АПК РФ).

При применении данной нормы не могут ущемляться права участников судопроизводства.

4. Данная статья касается только тех судебных приставов, которые обеспечивают установленный порядок деятельности судов (см. ст. 14 Федерального закона "О судебных приставах" (с изм. и доп.)).

На это обстоятельство также обращено внимание в Федеральном законе от 3 июня 2006 г. N 78-ФЗ, которым наименование ст. 17.3 дополнено словами "по обеспечению установленного порядка деятельности судов". Такое же уточнение сделано и в абзаце первом ч. 2 данной статьи.

5. Субъективная сторона составов административных правонарушений, указанных в данной статье, может выражаться только в виде умышленной вины. Лицо ознакомлено с распоряжением судьи или судебного пристава о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила, но оно игнорирует распоряжение и продолжает совершать такие действия.

6. В обеих частях данной статьи указывается, что распоряжения судьи и судебного пристава о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила, должны быть законными. Лицо, подвергнутое наказанию по данной статье, вправе обжаловать соответствующее постановление в вышестоящий суд.

Статья 17.4. Непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи.

1. Рассматриваемое правонарушение посягает на установленный законом порядок рассмотрения частных определений суда или представлений судьи, принятия по ним соответствующих мер, а также нарушает определенные законом сроки ответа, который необходимо дать на частное определение суда или представление судьи.

2. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории РФ.

3. В соответствии с ч. 4 ст. 29 УПК РФ, если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушению прав граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, то суд вправе вынести частное определение или постановление. Суд вправе вынести частное определение или постановление и в других случаях, если признает это необходимым.

4. В соответствии со ст. 226 ГПК РФ суд при рассмотрении гражданского дела может вынести частное определение и направить его соответствующим предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам или трудовым коллективам, которые обязаны сообщить суду о принятых ими мерах. Это сообщение должно быть сделано в месячный срок со дня получения копии частного определения.

Если при рассмотрении жалобы гражданина суд придет к выводу, что был нарушен установленный порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, имели место волокита, зажим критики, преследование за нее, а также иные нарушения законности, суд выносит частное определение и направляет его вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или органу, которые обязаны в месячный срок сообщить суду о мерах, принятых по частному определению.

5. Орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, при установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, вносит в соответствующие предприятия, учреждения, организации и должностным лицам предложения о принятии мер по

устранению этих причин и условий. Указанные организации и лица обязаны в течение месяца со дня поступления предложения сообщить органу (должностному лицу), внесшему предложение, о принятых мерах (ст. 29.13 КоАП РФ).

6. С объективной стороны рассматриваемое правонарушение выражается в бездействии должностного лица, которое заключается в оставлении им без рассмотрения частного определения (постановления) суда или представления судьи, в непринятии мер к устранению указанных в них нарушений закона, а также в даче несвоевременного ответа на частное определение (постановление) суда или представление судьи, т.е. нарушении сроков, установленных для этих видов судебных актов.

7. Субъектами ответственности по данной статье являются должностные лица, оставившие без рассмотрения частное определение (постановление) суда или представление судьи, либо не принявшие меры к устранению указанных в них нарушений закона, либо давшие на них несвоевременный ответ.

8. С субъективной стороны непринятие мер по частному определению (постановлению) суда или представлению судьи характеризуется умыслом.

9. Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1) на основании протоколов, составленных судебными приставами (п. 77 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 17.7. Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

1. Данная статья определяет круг лиц, за умышленное невыполнение требований которых может быть применено административное наказание. К таким лицам отнесены наряду с прокурором следователь, дознаватель, а также должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении. Отметим, что за неисполнение распоряжения судьи ст. 17.3 Кодекса также предусмотрена административная ответственность.

2. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп.) требования прокурора, вытекающие из его полномочий, в том числе перечисленные в ст. ст. 22, 27, 30 и 33 указанного Закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. При реализации возложенных на прокурора функций общего надзора, который включает надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как государственными органами, органами местного самоуправления, так и органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Должностные лица перечисленных выше органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно. Основанием привлечения к ответственности по данной статье может служить несоблюдение должностным лицом сроков предоставления запрашиваемой прокурором информации.

3. Осуществляя надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, прокурор имеет право требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных,

заклученных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

4. Реализуя функции надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прокурор или его заместитель вносит протест на противоречащий закону акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления в соответствующий орган. Еще одной формой реагирования прокурора на факты нарушения закона, причины и условия, им способствующие, является представление прокурора, а также постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении (см. ст. ст. 21 - 25.1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

5. В соответствии со ст. 38 УПК РФ следователь является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу.

В соответствии со ст. 151 УПК РФ предварительное расследование по уголовным делам производится следователями Следственного комитета России, а также следователями органов внутренних дел, следователями органов федеральной службы безопасности и следователями органов по контролю за оборотом наркотиков.

Постановления следователя, вынесенные в соответствии с законом по находящимся в его производстве уголовным делам, обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. В целях реализации данного правила закон предусматривает возможность применения уголовно-процессуального принуждения, например при выемке, обыске, освидетельствовании, собирании образцов для сравнительного экспертного исследования.

6. Перечень органов дознания дан в ст. 40 УПК РФ. Дознание вправе осуществлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) и других федеральных органов исполнительной власти в соответствии со ст. 151 УПК РФ и Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности", главные судебные приставы РФ и субъектов РФ, главный военный пристав, их заместители, старшие судебные приставы, командиры воинских частей, начальники военных учреждений и гарнизонов.

7. Объективная сторона правонарушения по данной статье заключается в нарушении (или невыполнении) законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, ведущего производство по делу об административном правонарушении. Правонарушение может быть выражено как в активном действии, так и в бездействии граждан, должностных лиц, обязанных исполнять требования указанных выше лиц.

8. С субъективной стороны невыполнение законных требований характеризуется умыслом.

Статья 17.8. Воспрепятствование законной деятельности судебного пристава

1. Данная статья включена в главу 17 Кодекса как предусматривающая ответственность за правонарушения, посягающие на институты государственной власти. Федеральным законом от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" установлен порядок принудительного исполнения актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, которым при осуществлении установленных законом полномочий предоставлено право возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов возлагается на

Федеральную службу судебных приставов (ФССП России), которая находится в ведении Министерства юстиции РФ.

2. Полномочия Федеральной службы судебных приставов, порядок ее организации и деятельности определяются указанным выше Законом, а также Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" (с изм. и доп.) и Положением о Федеральной службе судебных приставов (ФССП России), утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1316 (с изм. и доп.).

В процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных Федеральным законом от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", судебный пристав-исполнитель принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов; возбуждает исполнительное производство; предоставляет сторонам исполнительного производства или их представителям возможность знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии; рассматривает заявления сторон по поводу исполнительного производства и их ходатайства, выносит соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок обжалования.

Выполняя свои обязанности, судебный пристав имеет право получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, объяснения и справки (сведения о наличии или отсутствии у должника-организации счетов и вкладов в банках и иных кредитных организациях, информации от налоговых органов и т.п.); проводить у работодателей проверку исполнения исполнительных документов на работающих у них должников и ведения финансовой документации по исполнению указанных документов. Судебный пристав-исполнитель вправе входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им; проводить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их, а также арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество (за исключением имущества, изъятого из оборота в соответствии с законом); налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или хранении в банках и иных кредитных организациях, и т.д. Требования судебного пристава-исполнителя по исполнению судебных актов и актов других органов обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории РФ. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления судебными приставами своих функций, предоставляются по их требованию безвозмездно и в установленный ими срок.

Следует отметить, что данная статья с учетом ее новой редакции в равной мере предусматривает ответственность за воспрепятствование законной деятельности судебных приставов, которые обеспечивают установленный порядок деятельности судов. На наш взгляд, в этом случае трудно разграничить составы правонарушения, предусмотренного ст. 17.3 и данной статьей.

3. С объективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть выражено как в разнообразных действиях, так и бездействии, создающих различные препятствия в реализации судебным приставом-исполнителем перечисленных выше прав в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, например Международного коммерческого арбитража и иных третейских судов, комиссий по трудовым спорам судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

4. Субъектом ответственности по данной статье могут быть как граждане, так и должностные лица, которые активно или пассивно препятствуют законной деятельности судебного пристава-исполнителя, реализующего свои служебные обязанности.

5. С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется умыслом.

Статья 17.9. Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод.

1. Правонарушения, предусмотренные данной статьей, являются видами посягательства на институты государственной власти, в данном случае на правосудие, осуществляемое судьей, на деятельность органов и должностных лиц, также уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

2. Объективная сторона административных правонарушений названных в данной статье участников производства по делам об административных правонарушениях состоит в том, что все они, вопреки возложенным на них обязанностям, дали заведомо ложную информацию по делу.

Наряду со свидетелем ответственность за заведомо ложное показание несет и потерпевший, если он допрашивается в качестве свидетеля.

3. С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение состоит в прямом умысле.

Заведомо ложные показания могут относиться к любым обстоятельствам дела, подлежащим выяснению в соответствии со ст. 26.1 КоАП.

Заведомо ложное заключение эксперта может выражаться в игнорировании части материалов, подлежащих оценке, нарочитом искажении их качеств, заведомо ложном выводе, данным в заключении.

Статья 17.10. Нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации.

1. Административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, посягает на авторитет и достоинство Российского государства, выраженное в государственной символике Российской Федерации.

2. Описание и порядок официального использования государственных символов Российской Федерации установлены соответственно Федеральными конституционными законами от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ "О Государственном флаге Российской Федерации" (с изм. и доп.); от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ "О Государственном гербе Российской Федерации" (с изм. и доп.); от 25 декабря 2000 г. N 3-ФКЗ "О Государственном гимне Российской Федерации" (с изм. и доп.).

3. Упомянутым выше Законом от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ установлены правила использования (в том числе запреты и ограничения) Государственного флага РФ в местах его постоянного размещения, размещения в дни государственных праздников на зданиях общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций; на зданиях дипломатических представительств, консульских учреждений, резиденций глав дипломатических представительств и консульских учреждений, на судах, включая военные корабли и суда, на транспортных средствах, во время торжественных мероприятий, в воинских частях и формированиях, в дни траура и во время траурных церемоний, при его одновременном подъеме (размещении) с флагом субъекта РФ, муниципального образования или организации, а также нанесения изображения Государственного флага РФ на воздушные суда РФ, на военно-транспортные воздушные суда, используемые для полетов за пределы Российской Федерации, а также на космические аппараты, запускаемые Российской Федерацией.

4. Государственный герб РФ в многоцветном и одноцветном вариантах может использоваться на бланках, документах, удостоверяющих личность гражданина РФ, а также на иных документах общегосударственного образца, выдаваемых федеральными органами государственной власти; на печатях государственных органов, организаций и учреждений, а также органов, организаций и учреждений, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями; на фасадах зданий, в залах заседаний и служебных помещениях, на пограничных знаках и в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; на штандарте Президента РФ; боевых знаменах воинских частей, знаменах федеральных органов исполнительной власти, определяемых Президентом РФ; военных кораблях 1 и 2-го ранга; на денежных знаках, государственных наградах Российской Федерации и документах к ним.

Допускается размещение Государственного герба РФ на знаках различия и форменной одежде лиц, состоящих на военной или иной государственной службе. Установлены также правила использования Государственного герба РФ при его одновременном размещении с другими гербами (геральдическими знаками). Гербы (геральдические знаки) субъектов РФ, муниципальных образований, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности не могут быть идентичны Государственному гербу РФ (ст. 8 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ).

5. Государственный гимн РФ должен исполняться в точном соответствии с утвержденными музыкальной редакцией и текстом. Законом установлены перечень случаев исполнения Государственного гимна РФ, а также правила поведения граждан при официальном исполнении Государственного гимна.

6. Объективная сторона рассматриваемого административного правонарушения может заключаться в любом нарушении установленного законом порядка использования государственных символов РФ, а также нарушения установленных запретов (запрета на использование Государственного флага в качестве геральдической основы флагов субъектов РФ и т.п.).

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" (в ред. Федерального закона от 19 мая 2010 г. N 88-ФЗ) устанавливает право общественных объединений иметь символику, эмблемы, гербы, иные геральдические знаки, флаги, а также гимны.

Однако подлежащие государственной регистрации перечисленные символы не должны совпадать с государственными символами Российской Федерации, ее субъектов, с символикой муниципальных образований, органов государственной власти РФ и субъектов РФ, Вооруженных Сил, других войск и военных формирований, а также с символикой иностранных государств и международных организаций.

Ответственность за нарушение порядка изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба РФ установлена ст. 19.11 КоАП РФ.

Федеральным законом от 19 мая 2010 г. N 88-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления контроля за использованием государственной символики, незаконным ношением форменной одежды" значительно увеличены размеры административных штрафов за административные правонарушения, составы которых определены в ст. ст. 17.10 - 17.12 КоАП.

7. Субъектами административных правонарушений по данной статье являются граждане, должностные лица и юридические лица.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

8. Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

9. Следует иметь в виду, что надругательство над Государственным гербом РФ или Государственным флагом РФ влечет уголовную ответственность по ст. 329 УК РФ.

Статья 17.12. Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов.

1. Данной статьей устанавливаются меры административного наказания за незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов. Право ношения форменной одежды военнослужащими, сотрудниками правоохранительных органов определяется законодательством РФ,

регламентирующим порядок прохождения службы в названных органах и организациях.

Статьей 39 Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" (с изм. и доп.) для военнослужащих устанавливаются военная форма одежды и знаки различия. При этом военная форма одежды и знаки различия по воинским званиям военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов утверждаются Президентом РФ, а знаки различия по видам Вооруженных Сил РФ, родам войск и службам, конкретным воинским формированиям по их функциональному предназначению, персонифицированные знаки различия, а также правила ношения военной формы одежды и знаков различия определяются Министром обороны РФ, руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Форменное обмундирование в соответствии со ст. 41.3 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" предусматривается для прокурорских работников. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" (с изм. и доп.) определяет, что для сотрудников таможенных органов предусматривается ношение форменной одежды, форма которой и знаки различия устанавливаются Правительством РФ.

Аналогичные нормы установлены для судебных приставов, должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, для должностных лиц органов Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и некоторых других федеральных служб. Статья 25 (ч. 5) Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" устанавливает, что сотрудник полиции обеспечивается форменной одеждой, образцы которой утверждаются Правительством РФ.

2. Объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения в сфере институтов государственной власти. Ношение форменной одежды со знаками различия, а также с соответствующей символикой свидетельствует о наличии определенных властных полномочий у военнослужащего, сотрудника (работника) государственной военизированной организации, правоохранительного или контролирующего органа.

Предметом правонарушения является незаконно носимая форменная одежда со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов.

3. Объективную сторону данного правонарушения составляет появление физического лица в общественном месте (например, в организации, предприятии, учреждении, в общественном транспорте, на улице, парке, сквере, стадионе и т.п.) в форменной одежде со знаками различия, с символикой государственной военизированной организации, правоохранительного или контролирующего органа без наличия у данного лица права на ношение формы со знаками различия, с соответствующей символикой.

Как представляется, из диспозиции данной статьи не следует, что к административной ответственности может быть привлечено лицо, использующее элементы указанной форменной одежды. Налицо должно быть видимое соответствие незаконно носимой форменной одежды со знаками различия, с символикой образцу, установленному нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность государственной военизированной организации, правоохранительного или контролирующего органа.

Действие данной статьи не распространяется также на находящихся в отставке с правом ношения форменной одежды военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Федеральным законом от 19 мая 2010 г. N 88-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления контроля за использованием государственной символики, незаконным ношением форменной одежды"

значительно увеличена административная ответственность за нарушение норм данной статьи.

4. Субъект административного правонарушения по ч. 1 данной статьи - физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом.

5. Частью 2 данной статьи определен специальный состав правонарушения, предусматривающий повышенную меру административного наказания для лица, имеющего специальное разрешение (лицензию) на осуществление частной детективной или охранной деятельности и незаконно носящего форму государственной военизированной организации, правоохранительного или контролирующего органа в связи с осуществлением этой деятельности. Такая ответственность обусловлена прямым запретом для частных детективов и охранников выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов (см. ст. ст. 7 и 12 Закона РФ от 11 марта 1992 г. N 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" (с изм. и доп.)). Если ношение частным детективом или охранником названной формы со знаками различия, с соответствующей символикой не связано с осуществлением частной детективной или охранной деятельности, последние должны привлекаться к административной ответственности в соответствии с ч. 1 данной статьи.

Статья 17.13. Разглашение сведений о мерах безопасности.

1. В соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" (с изм. и доп.) в целях государственной защиты лиц, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательством на их безопасность, а также создания надлежащих условий для отправления правосудия, борьбы с преступлениями и другими правонарушениями установлена система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких.

2. Обеспечение государственной защиты судей и должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, сотрудников федеральных органов государственной охраны состоит в осуществлении уполномоченными на то государственными органами предусмотренных указанным выше Федеральным законом мер государственной защиты, применяемых при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц в связи с их служебной деятельностью.

Меры государственной защиты могут также применяться в отношении близких родственников указанных лиц, а в исключительных случаях также иных лиц, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, сотрудников федеральных органов государственной охраны, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность.

Применение государственных мер безопасности возложено на органы внутренних дел, ФСБ, таможенные органы, федеральные органы государственной охраны, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, на командование воинской части или начальника военного учреждения.

3. Государственной защите в соответствии с названным Федеральным законом подлежат: судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов, арбитражные заседатели, присяжные заседатели; прокуроры; следователи; лица, производящие дознание; лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; сотрудники органов внутренних дел, осуществляющие охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, осуществляющие исполнение приговоров, определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам, постановлений органов расследования и прокуроров;

сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы; военнослужащие внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, принимавшие непосредственное участие в пресечении действий вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных преступных групп сотрудники органов Федеральной службы безопасности; сотрудники органов по контролю за оборотом наркотиков; судебные исполнители; работники контрольных органов Президента РФ, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, выявление и пресечение правонарушений; сотрудники федеральных органов государственной охраны; работники таможенных органов, налоговых органов; федеральных органов государственного контроля; Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ, иные категории государственных и муниципальных служащих по перечню, устанавливаемому Правительством РФ, а также близкие родственники указанных выше лиц.

Для обеспечения защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества органами, обеспечивающими безопасность, могут применяться с учетом конкретных обстоятельств следующие меры безопасности: 1) личная охрана, охрана жилища и имущества; 2) выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещение об опасности; 3) временное помещение в безопасное место; 4) обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; 5) перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы; 6) переселение на другое место жительства; 7) защита документов, изменение внешности.

О принятом решении, о применении мер безопасности органом, обеспечивающим безопасность, выносится мотивированное постановление с указанием конкретных мер безопасности и сроков их осуществления, о чем сообщается защищаемому лицу и руководителю соответствующего правоохранительного или контролирующего органа, обратившемуся с просьбой о применении мер безопасности в отношении указанного лица.

Такие решения обязательны для исполнения должностными лицами предприятий, учреждений и организаций, в адрес которых они направлены (например, предоставление жилья, работы, соответствующих документов).

4. Защищаемое лицо, а также должностные лица органов, обеспечивающих безопасность, и должностные лица предприятий, учреждений и организаций, реализующих принятые по этому поводу решения, обязаны не разглашать сведения о принимаемых в отношении защищаемого лица мерах безопасности без разрешения органа, осуществляющего эти меры.

5. Объектом противоправного посягательства, предусмотренного данной статьей, являются институты государственной власти, жизнь, здоровье, имущество защищаемых лиц, а также нормальное функционирование судов, правоохранительных и контролирующих государственных органов.

6. Объективная сторона рассматриваемого состава административного правонарушения состоит в разглашении сведений о принимаемых мерах безопасности в отношении защищаемых лиц, тогда как эти сведения носят конфиденциальный, закрытый характер. При этом наличие состава рассматриваемого правонарушения следует признать даже при единичном факте разглашения подобных сведений. Правонарушение является оконченным без наступления каких-либо последствий разглашения конфиденциальной информации.

Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, а также в отношении его близких, влечет уголовную ответственность по ст. 320 УК РФ, если это деяние совершено в целях воспрепятствования служебной деятельности такого должностного лица.

По данной статье административная ответственность применяется в случаях разглашения сведений о мерах безопасности, применяемых только в отношении

должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов либо их близких. Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия судебного пристава, судебного исполнителя, потерпевшего, свидетеля и других участников уголовного процесса, а также их близких является основанием для привлечения к уголовной ответственности лица, которому эти сведения были доверены или стали известны в связи с его служебной деятельностью (ст. 311 УК РФ).

Наличие тяжких последствий, к которым относится убийство защищаемого лица, умышленное причинение тяжкого вреда его здоровью и т.д., влечет уголовную ответственность в повышенном размере (ч. 2 ст. 311 УК РФ).

7. Субъектом рассматриваемого правонарушения являются граждане, должностные лица органов, обеспечивающих безопасность защищаемых лиц, и должностные лица предприятий, учреждений и организаций, в адрес которых направлены решения о применении мер безопасности для их реализации.

8. Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется как прямым или косвенным умыслом, так и неосторожностью.

2. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на порядок управления

Особенность административных правонарушений, против порядка управления объединенных в главу 19 КоАП РФ, заключается в том, что их общим объектом являются урегулированные нормами права общественные отношения, в которых государством установлен определенный порядок реализации прав и обязанностей гражданами, должностными и юридическими лицами. Указанные права, обязанности и полномочия регламентируются федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами министерств и ведомств в сфере их компетенции, обязательные для исполнения всеми субъектами правоотношений.

Установленный порядок исполнения органами государственной власти своих полномочий в различных сферах общественной жизни обеспечивает нормальное функционирование государственных и общественных институтов. Административные правонарушения против порядка управления ослабляют авторитет власти и приводят к нарушению прав и интересов граждан.

С объективной стороны большинство рассматриваемых административных правонарушений совершается в форме активных действий, например, самоуправство, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника уголовно-исполнительной системы, умышленная порча паспорта, заведомо ложный вызов специализированных служб.

Составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, сформулированы как формальные, то есть для признания их оконченными достаточно установить факт противоправных действий (бездействия) и не требуется наличия каких-либо вредных последствий.

Субъектом административного правонарушения против порядка управления являются вменяемые лица, достигшие 16-летнего возраста. За административные правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 19.3, статьями 19.13, 19.16, 19.24, несут ответственность физические лица (граждане); по 14 составам могут быть привлечены к ответственности должностные лица (или должностные и юридические лица); юридическое лицо может быть субъектом правонарушения по статье 19.23 Кодекса.

С субъективной стороны данные административные правонарушения совершаются, как правило, умышленно.

Основным видом наказания по нормам рассматриваемой главы является административный штраф, размер которого установлен от одной второй до двадцати

минимальных размеров оплаты труда для граждан; от трех до ста пятидесяти минимальных размеров оплаты труда — для должностных лиц; максимальная сумма штрафа для юридических лиц — пять тысяч минимальных размеров оплаты труда (за правонарушения в сфере действия антимонопольного законодательства и регулирования естественных монополий).

Наряду с применением штрафа законодатель предусмотрел случаи безусловной конфискации предметов, веществ или продуктов питания, запрещенных законом для передачи в учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 19.12), и конфискации предметов административного правонарушения, связанного с нарушением обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений (части 1 и 2 ст. 19.19).

Предупреждение как наиболее мягкая мера административного наказания предусмотрена в качестве основного наказания в семи составах административных правонарушений против порядка управления.

Наиболее суровое наказание — административный арест — может быть назначено за деяния, в которых выражено осознанное, умышленное неповиновение нарушителя представителям власти, которые выполняют определенные обязанности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, воспрепятствование осуществлению ими такой деятельности, либо за невыполнение установленных судом ограничений в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы (ст. 19.3 и 19.24). Возможность применения административного ареста за указанные правонарушения свидетельствует о повышенной опасности этих деяний. Административный арест может быть назначен судьей на срок до пятнадцати суток.

Статья 19.1. Самоуправство.

1. Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами устанавливается порядок осуществления гражданами их прав. Самовольным является такой способ реализации права, который противоречит закону или соответствующим правилам. Таким образом, самоуправство посягает на установленный в государстве порядок управления, порядок осуществления гражданами принадлежащих им прав.

2. Действительным признается право, принадлежащее лицу на основе закона или подзаконного акта. Предполагаемым является право, по добросовестному заблуждению виновного, якобы принадлежащее ему или другому лицу, в интересах которого он действует. В том случае, если лицо действует заведомо незаконно, добываясь своего действительного или мнимого права вопреки установленному порядку, оно может быть привлечено к ответственности по данной статье, если его действия не содержат состава иного административного правонарушения или преступления.

3. Объективная сторона самоуправства характеризуется активными действиями. Например, гражданин самовольно, вопреки установленному порядку, перепланирует свою квартиру, ослабляя тем самым противозвуковую защиту и несущие конструкции в доме.

4. Состав административного правонарушения по данной статье имеется в том случае, если отсутствуют последствия в виде причинения существенного вреда гражданам либо организациям (юридическим лицам), применения насилия или угрозы его применения. Здесь является важным разграничение административно наказуемого и преступного самоуправства, предусмотренного ст. 330 УК РФ. Для объективной стороны преступного самоуправства необходимо наличие существенного вреда, причиненного физическому или юридическому лицу, иной организации, государству, либо применение насилия или угрозы его применения.

Существенность вреда может определяться его размером, характером, а также особой для потерпевшего ценностью нарушенного блага, т.е. может выразиться в материальном ущербе, моральном вреде, нарушении прав граждан (например, лишении гражданина возможности пользоваться жилой площадью) и т.п. Решающее значение для

квалификации самоуправства имеет не сумма ущерба, а ощутимость его для потерпевшего. В ряде случаев вред может быть неисчислимым, например, при нарушении жилищных прав, нормальной работы организации, деловой репутации и т.п. При оценке вреда принимается во внимание та объективная оценка подобного рода ущерба, которая существует в обществе и в конечном счете определяется судом (судьей).

5. Самоуправство - правонарушение умышленное. Оно может быть совершено только с умыслом - прямым или косвенным.

6. Субъектом данного правонарушения могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста, либо должностные лица, совершившие самоуправные действия с использованием своего служебного положения.

7. Дела об административных правонарушениях в виде самоуправства рассматривают мировые судьи, а дела о правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, - судьи гарнизонных военных судов (ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 19.2. Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы).

1. Данная статья предусматривает ответственность как граждан, так и должностных лиц, устанавливает административные наказания за нарушение мер по сохранности имущества, принимаемые уполномоченными должностными лицами.

Возможность применения уполномоченными должностными лицами в качестве таких мер опечатывания (опломбирования) помещений, предметов предусматривается в ряде законодательных и иных нормативных правовых актов РФ. В частности, ст. 74 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ устанавливает обязанность грузоотправителя опломбировать загруженные трюмы судов, контейнеры с грузами. В соответствии с Кодексом торгового мореплавания РФ перевозчик не несет ответственности за утрату или повреждение принятого для перевозки груза, прибывшего в порт назначения в исправных грузовых помещениях с исправными пломбами отправителя.

Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (с изм. и доп.) устанавливается, что пустые переносные и стационарные ящики для голосования опечатываются печатью участковой избирательной комиссии (пломбируются). Федеральный закон от 26 марта 1998 г. "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" (с изм. и доп.) предусматривает право должностных лиц органов государственного контроля за геологическим изучением и разведкой месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычей, производством, использованием и обращением опечатывать помещения постоянного или временного хранения драгоценных металлов и драгоценных камней, продукции из них, рабочих мест, транспортных средств в случаях выявления нарушений установленного порядка получения, расходования, учета и хранения этих ценностей, сбора их лома и отходов.

2. Объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения, связанные с установлением порядка деятельности уполномоченных должностных лиц по сохранности материальных ценностей и их права опечатывать (опломбировывать) места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей.

3. Объективную сторону правонарушения составляет действие, повлекшее умышленное повреждение или срыв печати (пломбы), наложенной правомочным должностным лицом с целью сохранности имущества, недопущения его дальнейшего использования, в том числе и в связи с арестом имущества и во избежание иных отрицательных последствий. Как правило, при опечатывании (опломбировании) применяются номерные печати и пломбы, позволяющие идентифицировать

соответствующее должностное лицо.

Действие данной статьи не распространяется на специальные составы административных правонарушений, предусматривающие административные наказания за нарушения пломб при транспортных перевозках (ч. 2 ст. 11.15) и при уничтожении, повреждении, утрате либо изменении средств идентификации, примененных таможенным органом (ст. 16.11).

Следует учитывать, что уничтожение, повреждение печатей, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности, квалифицируются как преступление (ч. 1 ст. 325 УК РФ).

4. Субъект данного административного правонарушения - физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, либо должностное лицо.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом (ч. 1 ст. 2.2). Оно не может быть совершено по неосторожности.

Статья 19.3. Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы.

1. Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере обеспечения порядка управления, а также общественного порядка и общественной безопасности. Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника уголовно-исполнительной системы и сотрудников некоторых других правоохранительных органов препятствует нормальной деятельности государственных органов, исполнению представителями власти своих служебных обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

2. Часть 1 данной статьи содержит два состава административного правонарушения: неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и общественной безопасности; противодействие исполнению служебных обязанностей указанными лицами.

К сотрудникам полиции относятся граждане РФ, осуществляющие служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которым присвоены специальные звания, к военнослужащим - лица рядового, сержантского и офицерского состава Вооруженных Сил РФ, внутренних войск, иных воинских формирований.

Права военнослужащих внутренних войск по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности установлены Федеральным законом от 6 февраля 1997 г. N 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" (с изм. и доп.).

3. Часть 3 данной статьи устанавливает административную ответственность гражданина за неповиновение законному распоряжению или законному требованию сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы. Речь идет о гражданах, не находящихся в связи с осуждением или привлечением к уголовной ответственности в соответствующих учреждениях.

К сотрудникам уголовно-исполнительной системы относятся лица, указанные в Уголовно-исполнительном кодексе РФ и других федеральных законах (см. ст. 24 Закона РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания" в ред. от 21 июля 1998 г. N 117-ФЗ). Ныне это сотрудники Федеральной службы исполнения наказаний.

4. Часть 3 данной статьи предусматривает ответственность за неповиновение

законному распоряжению или требованию сотрудника Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков. Согласно Положению об указанной Службе, утвержденному Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. N 976 (с изм. и доп.) сотрудники ФСКН России вправе производить дознание и следствие по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подсудности ФСКН России; осуществлять производство по делам об административных правонарушениях; проводить проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков; выдавать в установленном порядке предписания и заключения. Согласно КоАП РФ должностные лица органов ФСКН России вправе осуществлять доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортных средств и иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27).

Положение о Федеральной миграционной службе (ФМС России), утвержденное Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. N 928 (с изм. и доп.), устанавливает функции указанной Службы по контролю и надзору в сфере миграции, осуществляемые должностными лицами, имеющими специальные звания. В соответствии с КоАП РФ эти лица вправе осуществлять доставление, личный досмотр, изъятие вещей и документов (ст. ст. 27.2, 27.7, 27.10), составлять протоколы об административных правонарушениях миграционного законодательства (ч. 1 и п. 15 ч. 2 ст. 28.3), рассматривать соответствующие дела (ст. 23.67).

5. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 238 "О внесении изменений в Федеральный закон "О Федеральной службе безопасности" и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в данную статью введена новая часть - четвертая. В ней устанавливается ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника органов государственной безопасности в связи с исполнением им служебных обязанностей, а равно за воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей.

Обязанности и полномочия сотрудников органов ФСБ определены Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" (с изм. и доп.), в том числе ст. 13 указанного Закона.

В примечании к данной статье имеется специальная оговорка: положения ч. 4 данной статьи не распространяются на граждан в случае применения в отношении них мер профилактики в соответствии с упомянутым выше Законом. Эти меры предусмотрены ст. 13.1 данного Закона (имеется в виду объявление физическому лицу официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов ФСБ, при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности).

6. Исполняя обязанности по охране общественного порядка и обеспечению общественной и государственной безопасности, указанные в статье лица вправе отдавать гражданам и соответствующим должностным лицам обязательные распоряжения и предъявлять необходимые требования для поддержания правопорядка.

7. Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего, а также сотрудника уголовно-исполнительной системы, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, ФСБ России, ФМС России, образует состав правонарушения, предусмотренного данной статьей, лишь в тех случаях, когда неповиновение проявляется в преднамеренном отказе от обязательного исполнения неоднократно повторенных распоряжений указанных лиц либо в неповиновении, выраженном в дерзкой форме, свидетельствующей о проявлении явного неуважения к органам и лицам, охраняющим общественный порядок.

8. Привлечение к ответственности по данной статье возможно, если распоряжения или требования указанных в статье лиц были законными.

О нахождении сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника Федеральной службы исполнения наказаний, ФСКН России, ФМС России, ФСБ России при исполнении служебных обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности должны свидетельствовать наличие установленной формы одежды, нагрудный знак или предъявление соответствующего удостоверения.

9. Нередко неповиновение следует за другим нарушением общественного порядка, за которое по закону предусмотрена административная или уголовная ответственность. Если же эти действия фактически образуют элементы одного правонарушения, их следует квалифицировать по той статье данного Кодекса или УК РФ, которая предусматривает ответственность за наиболее серьезное правонарушение из числа совершенных.

По совокупности нескольких административных правонарушений подобные деяния должны квалифицироваться тогда, когда они были совершены одновременно и не охватывались единым намерением. В этих случаях назначение административных наказаний производится в соответствии со ст. 4.4 КоАП.

10. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. ч. 1, 3 и 4 данной статьи, рассматривают мировые судьи (ч. ч. 1 и 3 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляют по ч. 1 данной статьи должностные лица органов внутренних дел (полиции), подразделения воинской части, органа управления внутренних войск МВД России, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (п. п. 1 и 78 ч. 2 ст. 28.3, п. 5 ч. 5 ст. 28.3). Протоколы по ч. 3 данной статьи составляют должностные лица органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (п. 83 ч. 2 ст. 28.3), органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (п. 15 ч. 2 ст. 28.3). Протоколы по ч. 4 данной статьи составляют должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области безопасности Российской Федерации, его территориальных органов (п. 56 ч. 2 ст. 28.3).

11. Из числа субъектов административной ответственности по ч. 2 данной статьи исключены осужденные, отбывающие наказание в виде лишения свободы в уголовно-исполнительном учреждении, а также лица, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений и содержащиеся под стражей в иных учреждениях. Эти лица, виновные в совершении правонарушений, указанных в ч. 2 данной статьи, несут ответственность по УИК РФ и УК РФ.

С объективной стороны состав правонарушения, указанного в ч. 2 данной статьи, состоит в неповиновении законному распоряжению или требованию упомянутых в этой части статьи лиц, а также других лиц при исполнении ими обязанностей по обеспечению безопасности и охране перечисленных в ч. 2 учреждений, поддержанию в них установленного режима, охране и конвоированию осужденных (подозреваемых и обвиняемых).

С субъективной стороны правонарушение, указанное в ч. 2 данной статьи, как и предусмотренные в ч. 1, может совершаться умышленно.

12. Дела об административных правонарушениях по ч. 2 данной статьи рассматривают должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (ст. 23.4), а при необходимости решения вопроса об административном аресте - мировые судьи (ч. 2 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях по ч. 2 составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции), органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (ч. 1, п. 1 ч. 2, п. 5 ч. 5 ст. 28.3).

Статья 19.4. Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)

1. Данная статья устанавливает административную ответственность за неповиновение законному распоряжению должностных лиц государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в отраслях и сферах государственного

управления.

2. К должностным лицам, неповиновение законному распоряжению (требованию) которых составляет окончанный состав административного правонарушения, относятся уполномоченные на осуществление государственного надзора и контроля сотрудники органов внутренних дел (полиции), налоговых, таможенных органов, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, фитосанитарного, пожарного надзора, экспортного и валютного контроля, органов по надзору в сфере торговли, качества товаров и защиты прав потребителей, органов экологического, технологического и атомного надзора, органов надзора в сфере природопользования и ряда других органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции.

3. Законные распоряжения, требования названных должностных лиц, выполняющих возложенные на них законодательством обязанности по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и административных правонарушений в деятельности физических и юридических лиц, иных организаций независимо от форм собственности и организационной подчиненности, являются обязательными для исполнения руководителями, иными должностными лицами названных организаций, а также гражданами. Эти законные распоряжения (требования) могут выражаться в устной либо в письменной форме.

Для определения характера и юридического состава рассматриваемого административного правонарушения, законности распоряжений должностного лица необходимо обратиться к нормативным правовым актам, регулирующим деятельность органов, осуществляющих государственный надзор и контроль в той или иной сфере, и к соответствующим правилам, нормативам и стандартам, действующим в этой области.

4. Данная статья включает семь самостоятельных составов правонарушений: а) неповиновение законному распоряжению должностного лица; б) воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей; в) невыполнение законных требований должностного лица органа охраны континентального шельфа РФ или органа охраны исключительной экономической зоны РФ об остановке судна; г) воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом возложенных на него полномочий, в том числе на осмотр судна; д) воспрепятствование доступу членов международной инспекционной группы на объект, подлежащий международному контролю; е) невыполнение законных требований должностного лица органа, уполномоченного в области экспортного контроля; ж) воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей.

Выделение двух последних составов правонарушений в самостоятельные составы (ч. 4 данной статьи) обусловлено характером этих правонарушений и необходимостью установления более суровых штрафных санкций за их совершение.

5. Объектом посягательства данных правонарушений является установленный порядок управления, нарушения которого препятствуют нормальной деятельности государственных органов, исполнению должностными лицами этих органов, и в частности органа, уполномоченного в области экспортного контроля, своих служебных обязанностей, а также международно-правовые договоренности Российской Федерации. Кроме того, объектом противоправных посягательств на континентальном шельфе РФ или в исключительной экономической зоне РФ являются экономические и другие законные интересы Российской Федерации, минеральные и живые биологические ресурсы на этой акватории, природная среда (например, нарушение правил захоронения отходов и других материалов).

6. Составы рассматриваемых правонарушений зависят от сферы деятельности и содержания полномочий должностных лиц, осуществляющих государственные надзорно-контрольные функции, которые возложены законодательством на органы исполнительной власти.

Государственные налоговые органы имеют право требовать от руководителей и

других должностных лиц проверяемых предприятий, учреждений, организаций, а также граждан устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и других обязательных платежах и законодательства о предпринимательской деятельности и контролировать их выполнение.

В связи с многочисленными нарушениями противопожарных, санитарных и других правил возникает обязанность должностных лиц, осуществляющих надзор и контроль в рамках своих служебных обязанностей, предъявлять гражданам и юридическим лицам, иным организациям те или иные требования, использовать распорядительные полномочия с целью предупреждения и устранения подобных нарушений. Неповиновение законным распоряжениям этих должностных лиц или воспрепятствование осуществлению ими надзорно-контрольных полномочий и составляет основное содержание административной ответственности за данные административные правонарушения.

7. Объективная сторона правонарушения выражается в открытом отказе от исполнения либо ином умышленном неисполнении законных распоряжений (требований) уполномоченных должностных лиц либо в воспрепятствовании осуществлению ими служебных обязанностей.

8. Неповиновение может характеризоваться и признаком злостности, который в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 4.3 Кодекса может быть признан отягчающим административную ответственность обстоятельством, влекущим более суровую меру ответственности. Неповиновение может быть признано злостным в случае, если действия, его образующие, выражены в циничной, грубой форме либо продолжаются после неоднократно повторенных законных требований о прекращении противоправного поведения.

9. Неповиновение, воспрепятствование в осуществлении полномочий следует отличать от сопротивления, сопровождаемого насилием либо угрозой насилия должностному лицу, выполняющему возложенные на него обязанности по предотвращению и пресечению преступлений и административных правонарушений. Сопротивление в отличие от неповиновения всегда выражается в активном физическом противодействии осуществлению должностным лицом полномочий, которыми оно наделено в связи с исполнением своих обязанностей в рассматриваемой области. Эти действия могут быть сопряжены с насилием, не опасным для жизни или здоровья, или угрозой применения насилия. В этих случаях за сопротивление подобного рода и оскорбление должностных лиц виновные привлекаются к уголовной ответственности в соответствии со ст. ст. 318 или 319 УК РФ.

10. Административная ответственность, предусмотренная ч. 3 данной статьи, предполагает наличие международных договоров и соглашений Российской Федерации с конкретными иностранными государствами и международными организациями, соответствующих конвенций, ратифицированных РФ, о международном инспектировании тех или иных объектов, подлежащих международному контролю (проверке). Международный контроль может быть связан с проверкой соблюдения прав человека, обустройства беженцев и вынужденных переселенцев (инспекционные группы ПАСЕ), инспекцией экологической обстановки на тех или иных объектах или территориях, международным контролем за сокращением и утилизацией оружия массового поражения и за ликвидацией обычных вооружений и т.д.

В подобных случаях воспрепятствование доступу членов международной инспекционной группы на объект, подлежащий международному контролю, можно рассматривать в качестве административного правонарушения и, следовательно, основания для привлечения лица к административной ответственности, предусмотренной данной статьей.

11. Субъектом рассматриваемых правонарушений могут быть граждане, достигшие 16 лет, должностные лица, а при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 3 данной статьи, - юридические лица.

12. Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений характеризуется умышленной виной в форме прямого умысла.

13. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. ч. 1 и 3 данной статьи, уполномочены рассматривать только судьи (ч. 1 ст. 23.1), по ч. 2 данной статьи - должностные лица пограничных органов (ст. 23.10); по ч. 4 данной статьи - должностные лица органов экспортного контроля (ст. 23.9).

14. Протоколы об административных правонарушениях по ч. ч. 1 - 4 данной статьи составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3); органов, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений (п. 39 ч. 2 ст. 28.3). По ч. 1 данной статьи протоколы вправе составлять должностные лица государственных органов, осуществляющих функции надзора и контроля, полномочия которых определены в соответствующих пунктах ч. 2 ст. 28.3 Кодекса (см., например, п. п. 10 - 12, 27 - 33 и др. ч. 2 ст. 28.3).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 данной статьи, возбуждаются прокурором (ч. 1 ст. 28.4).

Статья 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль).

1. Данная статья в обобщенном виде для многих субъектов управления определяет ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа, осуществляющего государственный надзор или государственный контроль.

2. В соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ уполномоченные государственные органы (должностные лица) вправе осуществлять надзорные (контрольные) функции в отношении граждан, должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и организаций, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность. При этом указанные органы и должностные лица могут выносить обязательные для исполнения предписания (постановления, представления, решения) о прекращении нарушений тех или иных норм закона, устранении негативных последствий, восстановлении первоначального положения, заключении договоров с конкретными условиями и субъектами, о расторжении или изменении договоров и т.д.

3. Граждане, должностные лица, юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны неукоснительно исполнять возложенные на них законом обязанности, связанные со сферой их деятельности, выполнять адресованные им предписания органов государственного надзора и контроля.

4. Объективная сторона правонарушений, предусмотренных данной статьей, состоит в невыполнении в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства (например, предписания федерального антимонопольного органа, органа санитарного, пожарного надзоров, органа государственного контроля в сфере охраны окружающей среды, природопользования, органов ветеринарного и фитосанитарного надзора, органов, осуществляющих надзор в области финансовых рынков, и др.).

Правонарушения, выразившиеся в невыполнении в установленный срок законных предписаний органов Федеральной антимонопольной службы, органов регулирования естественных монополий, органов, осуществляющих контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, органа, уполномоченного в области государственного регулирования тарифов, а также органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного

строительного надзора, и органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, выделены в отдельные составы (ч. ч. 2 - 7 данной статьи) с учетом их характера, субъектов и более суровых санкций за их совершение.

В 2008 - 2010 гг. в данную статью введены новые части. Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 411-ФЗ в данную статью включена часть 2.7 в целях обеспечения своевременного исполнения предписаний антимонопольного органа об отмене или изменении акта и (или) о прекращении действий или бездействия органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, осуществляющих их функции органа или организации, которые приводят или могут привести к нарушениям требований законодательства об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ.

В данной части установлена административная ответственность должностных лиц перечисленных выше органов в виде административного штрафа в размере 50 тысяч рублей либо дисквалификации на срок от 1 года до 3 лет.

В ч. 8 установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законных требований должностных лиц ветеринарного надзора в период карантина. В ч. 9 установлена ответственность должностных лиц и юридических лиц за невыполнение предписаний Федеральной службы по финансовым рынкам.

В 2010 г. в данную статью была включена ч. 10, специальная норма которой предусматривает ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц за невыполнение в установленный срок законного предписания, требования органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля (надзора) в сфере обеспечения транспортной безопасности. Общая норма, определяющая ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, установлена новой статьей 11.15.1 КоАП РФ.

С 1 января 2011 г. вступили в силу нормы новой части 11, включенной в данную статью Федеральным законом от 23 июля 2010 г. N 171-ФЗ и устанавливающей ответственность за невыполнение в установленный срок или ненадлежащее выполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений.

5. Состав указанных правонарушений - формальный, наступления вредных последствий не требуется.

6. Субъектами правонарушений, предусмотренных ч. ч. 1, 6 и 8 данной статьи, наряду с должностными лицами и юридическими лицами могут быть граждане; по частям 6 и 8 - индивидуальные предприниматели, которые несут административную ответственность как должностные лица (см. примечание к ст. 2.4). По всем частям данной статьи субъектами правонарушений могут быть должностные лица коммерческих и некоммерческих организаций и юридические лица независимо от их организационно-правовых форм.

7. С субъективной стороны правонарушения характеризуются прямым умыслом.

8. Перечень органов государственного надзора и контроля, которые в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность, имеют право выдавать законные предписания, весьма широк.

Статья 19.6. Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

1. Данная статья непосредственно корреспондирует со ст. 29.13 Кодекса, обеспечивая ее исполнение. Эта статья устанавливает, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении

причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий, а организации и должностные лица обязаны рассмотреть это представление в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

2. Данная статья служит выполнению задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2) - предупреждению правонарушений и достижению целей административного наказания (ст. 3.1) - предупреждению совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

3. Объектом посягательства рассматриваемых правонарушений является установленный порядок управления, а в общем виде - безопасность граждан, нормальное функционирование учреждений, предприятий, организаций.

Непосредственным объектом противоправного посягательства является деятельность судьи, органа, должностного лица, установивших при рассмотрении дела причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению, и направивших соответствующие представления в органы, организации, должностным лицам.

4. Объективная сторона данного правонарушения выражается в игнорировании соответствующей организацией или должностным лицом постановления или представления органа, должностного лица, рассматривавших дело об административном правонарушении и установивших причины и условия, способствовавшие его совершению, а именно: а) не рассмотрели в течение месяца со дня получения поступившее представление, хотя обязаны были его рассмотреть; б) не приняли мер, необходимых для устранения выявленных причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; в) не сообщили о принятых мерах судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление (представление).

5. Субъектом рассматриваемого правонарушения являются должностные лица (руководители, иные уполномоченные на выполнение предписания должностные лица) государственных и негосударственных организаций.

6. Субъективная сторона состава рассматриваемого правонарушения характеризуется умышленной виной.

3. Понятие безопасности личности, общественного порядка и общественной безопасности

Право на безопасность и неприкосновенность личности в государстве гарантируется, прежде всего, Конституцией РФ. Конституционное право неприкосновенности личности относится к группе личных прав. Специфика этой группы конституционных прав состоит в том, что они гарантируют индивидуальную свободу, индивидуальную личность гражданина, способствуют наилучшему проявлению его духовных интересов, способностей, склонностей в сфере личной жизни.

Их своеобразие проявляется и в способах обеспечения со стороны государства. Во-первых, государство не имеет права вмешиваться в сферу личной жизни граждан, которая лежит за рамками их обязанностей перед государством. Во-вторых, оно берет на себя обязательства в необходимых случаях своими действиями обеспечить защиту личной свободы граждан от неправомерных посягательств со стороны отдельных должностных лиц и граждан.

Конституция РФ устанавливает право граждан на неприкосновенность личности, на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных разговоров и телеграфных сообщений, на охрану личной жизни и здоровья.

Неприкосновенность личности (ст. 22 Конституции РФ) в сфере административной деятельности ОВД, означает, что задержание граждан, административный арест, привод и

другие меры, ограничивающие свободу граждан распоряжаться своими действиями, могут быть применены в случаях, специально предусмотренных законодательством.

Неприкосновенность личности означает также недопустимость личного обыска граждан, осмотра находящихся у них вещей, различного рода освидетельствований. Подобные действия могут быть осуществлены органами внутренних дел в исключительных случаях, когда это необходимо в интересах государства и общества.

Личная безопасность граждан обеспечивается различными службами и подразделениями органов внутренних дел, организацию деятельности которых мы будем подробно рассматривать при изучении других тем дисциплины “Административная деятельность ОВД”.

Административная деятельность ОВД в области личной безопасности граждан имеет цель предотвращать и устранять опасные ситуации, создающие угрозу жизни и здоровью людей, не допускать повреждений или разрушения предприятий, жилищ, машин и других объектов. Она характеризуется специфическими источниками опасности, в качестве которых выступает деятельность, связанная с работой транспорта, использованием взрывчатых веществ, ядов, пожароопасных материалов, оружия боеприпасов и других предметов и веществ, которые в процессе их использования могут выйти из-под контроля человека и нанести вред гражданам и окружающей среде.

С рассматриваемой категорией тесно связано понятие «общественный порядок».

Общественный порядок - сложное явление социальной жизни. Общественный порядок может рассматриваться как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле – это установившаяся в результате соблюдения социальных норм система общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется всей властной системой государства.

Вместе с тем, термин “общественный порядок” применяется и в узком смысле, т.е. специальном, юридическом значении. В узком смысле общественный порядок - это совокупность регулируемых нормами права и другими социальными нормами волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, и имеющих своей целью поддержание личной безопасности граждан, общественного спокойствия, обеспечения нормальных условий для функционирования государственных и общественных организаций, для труда и отдыха граждан. В таком юридическом значении об общественном порядке говорится во многих нормативных актах.

В юридической литературе существует однозначное мнение, что основу общественного порядка составляют отношения, как правило, складывающиеся в общественных местах. Поскольку рассматриваемое понятие связано с местом, где складываются общественные отношения между людьми, возникает вопрос о том, что следует понимать под общественным местом. В законодательстве понятие общественного места не формулируется. Однако в нем содержится примерный перечень общественных мест: улицы, площади, парки, транспортные магистрали, вокзалы, пристани, аэропорты и другие общественные места.

К общественным местам в юридической литературе относятся места общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Общественное место связывается с пребыванием в нем людей, ибо нарушение правил поведения в местах общения людей одной личностью затрагивает интересы другой личности, группы людей, общества. Этим, в частности объясняется тот факт, что одно и то же деяние, совершенное в общественном месте, рассматривается как правонарушение и влечет юридическую ответственность (скажем, распитие спиртных напитков на улице, в парке и т.п.), совершенное вне общественного места, к числу правонарушений не относится.

Общественные отношения, складывающиеся в общественных местах, в сфере общественного порядка, регулируются нормами права и иными социальными нормами.

Ведущее место в правовом регулировании отношений в сфере общественного порядка принадлежит конституционным нормам, которые возлагают на граждан

обязанность уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримыми к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка. Важная роль в регулировании отношений в сфере общественного порядка принадлежит нормам законов и иных актов высших органов государственной власти и управления. Многие вопросы в сфере общественного порядка регулируются также нормами актов местных органов власти и управления.

Отношения в рассматриваемой сфере регулируются также общепринятыми в обществе правилами общежития, нормами морали, обычаями и др. Они возлагают на граждан выполнение нравственных обязанностей в сфере общественного порядка, являются важными средствами предупреждения антиобщественного поведения.

Юристы различают три группы общественных мест - места постоянного, периодического и эпизодического присутствия.

Места постоянного присутствия - улицы, площади, скверы, бульвары, в населенных пунктах, работающие круглосуточно учреждения, вокзалы т.е. общественные места, доступ к которым открыт в любое время.

К общественным местам периодического присутствия относятся помещение и другие объекты учреждений, предприятий и организаций, предназначенных для обслуживания населения в установленные часы работы: городской транспорт, пассажирские поезда и суда, предприятия торговли и общественного питания, бытового обслуживания, рынки, зрелищные мероприятия, спортивные сооружения, пляжи и т.д. В период, когда эти объекты закрыты от посетителей и там отсутствуют люди, их нельзя рассматривать в качестве общественных мест.

К общественным местам эпизодического присутствия относятся места, в которых общение людей носит непостоянный, разовый, характер. Например, луг, лес, участок степи во время проведения коллективного выезда на загородную прогулку, массового гулянья в праздничные дни. Эти места становятся общественными только во время нахождения в них людей.

Таким образом, общественный порядок - социальное явление, представляющее собой общественные отношения, складывающиеся из отдельных актов поведения людей в общественных местах.

Нарушение общественного порядка - это противоречащее требованиям правовых и иных социальных норм деяния, приводящие к дезорганизации нормальных условий работы государственных и общественных организаций, труда и быта граждан, общественного спокойствия, посягающие на общественную нравственность и человеческое достоинство.

В зависимости от характера совершенного деяния различают следующие виды нарушения общественного порядка:

- аморальный поступок;
- дисциплинарный проступок;
- административное правонарушение;
- преступление.

В зависимости от тяжести общественной опасности совершенного деяния и личности правонарушителя наступают различные виды юридической ответственности;

- гражданско-правовая;
- административная;
- уголовная;
- дисциплинарная.

Следует отметить, что учеными называются также и другие виды ответственности, такие как, материальная ответственность, финансовая ответственность, налоговая ответственность и т.д.

За нарушение норм морали, нравственности, требований Уставов отдельных министерств и ведомств может наступать моральная и дисциплинарная ответственность.

Понятие преступления дается в УК РФ, а административного правонарушения в ст. 2.1. КоАП РФ. В кодексе профессиональной этики сотрудников ОВД дается моральная оценка неблагоприятных поступков сотрудников ОВД, а дисциплинарного проступка - в Уставах и Положениях министерств и ведомств.

Для уяснения понятия общественный порядок необходимо проанализировать образующие его элементы:

1. цели установления и поддержания общественного порядка;
2. средства регулирования;
3. содержание общественных отношений (порядка);
4. реальные гарантии прочности.

1. Цели установления и поддержания общественного порядка состоят в создании благоприятных условий для нормального функционирования государственных и общественных организаций, труда и отдыха граждан, в обеспечении общественного спокойствия, уважения к обществу и общественной нравственности, чести и достоинству личности.

2. Средствами регулирования общественного порядка являются правовые нормы и социальные правила нравственного характера (нормы морали, обычаи, правила культуры и поведения). Главенствующую роль в регулировании отношений в сфере общественного порядка принадлежит нормам права. Правовыми нормами государство устанавливает обязательные для всех правила поведения в общественных местах, вводит запреты на совершение определенных действий, устанавливает ответственность за правонарушения, определяет задачи, формы и методы деятельности органов государства, их должностных лиц и общественных организаций по охране общественного порядка.

3. Содержание общественного порядка составляет система общественных отношений, складывающихся в результате исполнения и соблюдения норм права, правил поведения в обществе и народных традиций. Общественный порядок составляют не сами социальные нормы, а фактически складывающиеся на их основе общественные отношения. В зависимости от вида регулирующих норм эти отношения могут быть правовыми и неправовыми.

4. Реальными гарантиями прочности общественного порядка в обществе являются:
- соответствие правил общественного порядка интересам всех слоев населения;
 - убежденности граждан в их справедливости и целесообразности;
 - рост правовой культуры и сознательности граждан.

Поэтому при добровольном и сознательном соблюдении установленных правил подавляющим большинством граждан, их активным участием в поддержании общественного порядка общественный порядок можно охарактеризовать устойчивым.

Укрепление общественного порядка составляет объективную закономерность развития нашего общества и является важнейшим условием дальнейшего совершенствования демократии, обеспечения прав и законных интересов граждан. Общественный порядок обеспечивается в интересах народа, отвечает требованиям всех слоев общества, всех наций и национальностей. Его демократическая сущность состоит в том, чтобы обеспечить подчинение поведения индивидов общим интересам, воле большинства, учитывая при этом права и законные интересы отдельной личности.

Нормы права, правила поведения в обществе и традиции, регулирующие отношения в сфере общественного порядка, предъявляют единые требования к поведению людей, представляют равные гарантии охраны прав и законных интересов граждан, равную их ответственность перед обществом и государством.

Граждане должны соблюдать специальные запреты, установленные в сфере общественного порядка. Запрещается нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан (мелкое хулиганство); стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и в не отведенных для этого местах или с

нарушением установленного порядка; приобретение крепких спиртных напитков домашнего изготовления; распитие спиртных напитков в общественных местах, кроме предприятий торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков разрешена компетентными органами; появление в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность; азартные игры на деньги, вещи и иные ценности, а равно принятие ставок частными лицами на спортивных и иных состязаниях и другие.

Правовые запреты и предписания направляют поведение субъектов отношений в сфере общественного порядка. Запреты и предписания реализуются путем их соблюдения, воздержания от совершения действий, запрещенных нормами права, т.е. вне правовых отношений. Реализация запретительных норм через правоотношения осуществляется в тех случаях, когда предписание запретительной нормы нарушено. За нарушение запретов, совершение правонарушения в сфере общественного порядка устанавливается юридическая ответственность. Эта ответственность устанавливается законодательством об административных правонарушениях и уголовным законодательством.

Теоретический и практический интерес представляет соотношение понятий общественного порядка и правопорядка.

Общие черты правопорядка и общественного порядка состоят в том, что они складываются из однородных по своей социальной природе идеологических, общественных отношений, регулируемых действующими в нашем обществе социальными нормами, которые в силу обусловленности их экономическим базисом выступают как единый комплекс правил поведения.

Вместе с тем общественный порядок и правопорядок не тождественные понятия, между ними имеются существенные различия.

Правопорядок - это система общественных отношений, основанных на строгом соблюдении правовых норм, установленных государством. Он охватывает всю совокупность правоотношений, складывающихся в обществе.

Понятием общественного порядка охватывается только часть правоотношений, которая складывается главным образом в общественных местах и имеет своей целью поддержание общественного спокойствия, обеспечение нормальных условий для функционирования государственных и общественных организаций, труда и отдыха граждан.

Многие общественные отношения, регулируемые правом и, следовательно, относящиеся к правопорядку, не охватываются понятием общественного порядка, например, гражданские правоотношения, возникающие при дарении, займе, хранении, трудовые отношения и др.

Вместе с тем сказанное не дает оснований для вывода, что правопорядок более широкое понятие, чем общественный порядок. Если правопорядок является чисто юридической категорией и охватывает только правовые отношения, то общественный порядок не только правовая, но и нравственная категория. Наряду с правовыми нормами общественный порядок регулируется и иными социальными нормами неправового характера и охватывает как правовые, так и неправоновые отношения.

Таки образом, общественный порядок в той части, в которой он регулируется правовыми нормами, совпадает с правопорядком. Но в отличие от правопорядка общественный порядок не охватывает весь спектр правоотношений и включает в себя отношения неправового характера.

Общественный порядок тесно связан с общественной безопасностью. В юридической литературе эти понятия нередко отождествляются, рассматриваются как единая сфера общественных отношений. Причем некоторые авторы рассматривают общественную безопасность в качестве составной части общественного порядка, другие, наоборот, включают общественный порядок в понятие общественной безопасности.

Представляется, что общественный порядок и общественная безопасность самостоятельные правовые институты.

Под общественной безопасностью понимается система отношений, основанная на строгом соблюдении и исполнении специальных организационно-технических правил, установленных государством в целях охраны жизни и здоровья других людей, недопущения разрушения или повреждения зданий, сооружений или наступления последствий которые могут возникнуть в результате деятельности должностных лиц или граждан, связанной с источниками повышенной опасности.

Особенность регулирования общественной безопасности состоит прежде всего в том, что многие правила здесь имеют технический характер. Она включает в себя отношения людей, связанные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах; правил противопожарной безопасности; правил пользования предметами подпадающими под разрешительную систему (например, правил приобретения, хранения, перевозки огнестрельного оружия и боеприпасов, правил приобретения и хранения сильнодействующих ядов, радиоактивных материалов и др.).

Отношения, складывающиеся в сфере общественной безопасности, регулируются правовыми нормами. Их соблюдение и исполнение гарантируется применением принуждения со стороны государства и его органов.

Между общественным порядком и общественной безопасностью существует глубокая взаимосвязь. Укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности. Так, обеспечение должного общественного порядка при проведении каких-либо массовых мероприятий (спортивных игр, народных гуляний, митингов, демонстраций, шествий и т.п.) одновременно является и обеспечением общественной безопасности, поскольку служит целям предотвращения наступления опасности для жизни и здоровья людей или их имущества. Вместе с тем соблюдение правил и требований общественной безопасности (скажем, правила дорожного движения, правила пользования спортивными сооружениями во время проведения соревнований и т.п.) является важным условием поддержания надлежащего общественного порядка.

Однако, несмотря на тесную взаимосвязь, рассматриваемые сферы не тождественны. Они объединяют различные группы общественных отношений, регулируемые нормами и правилами. В связи с этим законодательство об административных правонарушениях устанавливает дифференцированную ответственность за правонарушения в сфере общественного порядка и в сфере общественной безопасности. Так, глава 12 Кодекса РФ об административных правонарушениях включает в себя составы правонарушений, посягающие на общественный порядок. Правонарушения, посягающие на общественную безопасность, содержится в ряде глав Кодекса, например нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности. Кодекс предусматривает ответственность за нарушение перевозки опасных веществ и предметов на железнодорожном, морском, речном и автомобильном транспорте и электротранспорте и т.д.

Субъектами за нарушение правил общественной безопасности, как правило, выступают должностные лица, которые в порядке исполнения своих служебных обязанностей должны принимать меры к соблюдению и исполнению правил общественной безопасности, владельцы источников повышенной опасности или, которым выданы специальные разрешения на их использование, перевозку и хранение.

Таким образом, мы рассмотрели понятие безопасности личности, общественного порядка, его основные элементы, важнейшим из которых является цель, содержание, средства регулирования и система гарантий, а также отличие общественного порядка от правопорядка и общественной безопасности.

4. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на общественный порядок

Статья 20.1. Мелкое хулиганство.

1. Данная статья изложена в редакции Федерального закона от 8 декабря 2003 г. N 161-ФЗ. В ч. 1 статьи содержится новое понятие мелкого хулиганства. Основным признаком этого правонарушения является нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Без этого признака не может идти речь о хулиганстве, в том числе и мелком.

Совершение данного правонарушения свидетельствует о низкой культуре нарушителя, его эгоизме, пренебрежении интересами общества, других людей, об игнорировании правил приличия и благопристойности.

2. С объективной стороны мелкое хулиганство представляет собой действие, нарушающее общественный порядок и спокойствие граждан. Такими действиями, указанными в статье, являются нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, уничтожение или повреждение чужого имущества. В прежней редакции статьи не было прямого указания на то, что мелкое хулиганство может сопровождаться уничтожением или повреждением чужого имущества. Однако это компенсировалось тем, что перечень действий не рассматривался как исчерпывающий.

Характер указанных действий очевиден. Каждое из них может рассматриваться в качестве мелкого хулиганства, если оно нарушает общественный порядок и выражает явное неуважение к обществу. В иных случаях совершение указанных действий влечет административную ответственность, когда это является самостоятельным правонарушением, например образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 (уничтожение или повреждение чужого имущества).

Хулиганством может быть нарушен общественный порядок в любой сфере жизни и деятельности граждан: на производстве, в быту, в культурно-просветительных учреждениях; в любом месте нахождения людей - на улице, в лесу и т.д.

Обычно мелкое хулиганство совершается при непосредственном присутствии людей, ибо именно в такой обстановке нарушителю удастся в большей мере продемонстрировать свое неуважение к обществу. Однако для наличия состава данного правонарушения наличие признака публичности в момент совершения правонарушения не обязательно. Например, мелкое хулиганство будет иметь место и в том случае, когда лицо сделало непристойные надписи на заборе в отсутствие людей.

3. С субъективной стороны мелкое хулиганство характеризуется умыслом, обычно прямым. Но возможны случаи его совершения с косвенным умыслом. Важным элементом субъективной стороны мелкого хулиганства является мотив удовлетворения индивидуалистических потребностей, самоутверждения за счет игнорирования достоинства других людей.

4. Субъектом мелкого хулиганства может быть лицо, достигшее 16-летнего возраста.

5. Максимальный размер наказания в виде штрафа в настоящей редакции ч. 1 данной статьи - одна тысяча рублей. Наказание в виде административного ареста установлено, как и было, до пятнадцати суток.

6. В новой редакции статьи есть ч. 2. Она предусматривает ответственность за хулиганство, сопряженное с неповиновением законному требованию лиц, указанных в диспозиции этой части статьи.

Конкретный круг лиц, неповиновение законным требованиям которых влечет административную ответственность по ч. 2 данной статьи, приводится в ст. ст. 19.3 и 19.4 Кодекса.

При наличии хулиганства, сопряженного с указанными правонарушениями, дополнительной квалификации и по ст. 19.3 или ст. 19.4 не требуется.

7. Субъект ответственности и субъективная сторона правонарушения, приведенного в ч. 2 статьи, те же, что и по ч. 1. Наказание - в виде штрафа до двух тысяч пятисот рублей. Наказание в виде административного ареста такое же, как и по ч. 1, - на срок до

пятнадцати суток.

8. Дела о мелком хулиганстве рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3), а в случае передачи дела на рассмотрение судьи в связи с возможностью применения административного ареста - мировые судьи (ч. ч. 2 и 3 ст. 23.1). Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

9. Ответственность за грубое нарушение общественного порядка, выражающееся в явном неуважении к обществу, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, влечет уголовную ответственность по ч. 1 ст. 213 УК РФ, а при совершении того же деяния группой лиц по предварительному сговору либо если это связано с сопротивлением представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка, - по ч. 2 этой статьи УК РФ.

Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

1. Объектом посягательства соответствующих административных правонарушений являются общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Данная статья вводит административную ответственность за организацию либо проведение несанкционированных публичных мероприятий, порядок проведения которых установлен Федеральным законом от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (с изм. и доп.).

2. В данной статье сформулирован ряд составов административных правонарушений: а) нарушение установленного порядка организации массовых акций; б) нарушение установленного порядка их проведения организаторами данных акций; в) нарушение установленного порядка проведения массовых мероприятий их участниками; г) составы правонарушений, выражающихся в организации либо проведении массовых акций, а равно в активном участии в них в непосредственной близости от территорий объектов, связанных с атомной энергией.

3. Правонарушения первой группы составов выражаются в осуществлении действий по организации собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирований в нарушение установленного порядка, в частности в местах, в которых проведение публичного мероприятия запрещено упомянутым Законом (ст. 8).

Согласно ст. 4 указанного Федерального закона к организации публичного мероприятия относятся:

1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления;

2) проведение предварительной агитации;

3) изготовление и распространение средств наглядной агитации;

4) другие действия, не противоречащие законодательству РФ, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия в соответствии с п. 1 ст. 5 упомянутого Федерального закона.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ (организатором демонстраций, шествий и пикетирований - гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний - 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. К организаторам публичных мероприятий следует также отнести и тех лиц, которые, не вступая в официальные отношения с государственными органами, занимаются созданием необходимых условий для

проведения массовых акций или решением организационных вопросов.

Организатор публичного мероприятия обязан:

1) подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном ст. 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"; в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, необходимо представить информацию об использовании этих средств;

2) не позднее, чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;

3) обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления;

4) требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия;

5) обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;

6) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;

7) обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

8) обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;

9) довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;

10) иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия. Уполномоченное им лицо также обязано иметь отличительный знак.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Организаторы публичного мероприятия подлежат ответственности по ч. 1 данной статьи за злоупотребление указанными правами и за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими указанных обязанностей организатора публичного мероприятия.

4. Во вторую и третью группы составов правонарушений, предусмотренных ч. 2 данной статьи, входят нарушения порядка проведения собраний, митингов, уличных

шествий, демонстраций и пикетирований.

Указанные правонарушения могут быть совершены путем: а) несоблюдения обозначенных в уведомлении цели, формы и места проведения, времени начала и окончания, предполагаемого количества участников мероприятия и др.; б) нарушения общественного порядка и безопасности в ходе проведения мероприятия; в) ношения участниками мероприятия специально подготовленных или приспособленных предметов, могущих быть использованными против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба государственным, общественным организациям и гражданам; г) неповиновения законным требованиям организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел; д) нарушения регламента проведения публичного мероприятия, т.е. требований документа, содержащего повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа.

Следует также учитывать нормы ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", запрещающие осуществление экстремистской деятельности при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

К административной ответственности за нарушение порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирований могут привлекаться как организаторы, так и участники указанных акций.

5. Составы правонарушений, предусмотренных ч. 3 данной статьи, характеризуются обязательными квалифицирующими признаками (условиями). Во-первых, это несанкционированное массовое мероприятие. Во-вторых, организация, проведение, а равно активное участие в массовой акции происходят в непосредственной близости от территории объекта, связанного с атомной энергией. При этом признак непосредственной близости следует понимать как проведение массовой акции на границе или рядом с ограждающими (защищающими) соответствующий объект устройствами, например стеной, забором, полосой безопасности, контрольно-пропускным пунктом. В-третьих, проведение массовой акции приводит к осложнению выполнения персоналом названных в данной статье объектов служебных обязанностей или создает угрозу безопасности населения и окружающей среды. В-четвертых, квалифицирующий признак состава рассматриваемых правонарушений связан с участием в указанных акциях, причем административная ответственность может наступить только при активных действиях участников массовых мероприятий, которые характеризовались выше.

Согласно ч. 3.1 ст. 8 упомянутого выше Федерального закона от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия в соответствии с ч. 2 ст. 8 Закона запрещено, определяется законом субъекта РФ с учетом требований упомянутого выше Закона, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения.

6. Субъектом данного правонарушения могут быть гражданин, достигший 16-летнего возраста, а также должностные лица государственных или негосударственных предприятий, учреждений, организаций.

7. Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом.

Статья 20.20. Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

1. Цель данной статьи - обеспечить средствами административного воздействия соблюдение гражданами общественного порядка и общественной нравственности, защиту

прав и свобод человека и гражданина от посягательств на здоровый образ жизни.

2. Статья содержит три состава административных правонарушений, связанных: а) с запретом распития пива, напитков, изготовленных на его основе, а также слабых алкогольных напитков (с содержанием этилового спирта менее 12% объема готовой продукции) в социально-культурных учреждениях и на общественном транспорте; б) с запретом распития алкогольной и спиртосодержащей продукции (с содержанием этилового спирта 12 и более процентов объема готовой продукции) в общественных местах (парках, стадионах и т.п.); в) с запретом потребления наркотических и психотропных средств без назначения врача в общественных местах.

К общественным местам, где запрещено распитие спиртных напитков и потребление одурманивающих веществ, относятся, кроме перечисленных в данной статье, следующие: дворы, подъезды, лестничные клетки, лифты жилых домов; зрелищные предприятия (театры, кинотеатры, дворцы культуры); пляжи. В их число входят и территории, которые обычно к общественным местам не относятся, но становятся таковыми во время отдыха граждан.

3. Объективную сторону правонарушения характеризует факт распития пива или спиртосодержащей продукции в соответствующем социально-культурном учреждении, в конкретном объекте, отнесенном к общественным местам или объектам общего пользования, равно как и факт употребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

В данной статье сделаны оговорки, касающиеся возможности распития пива и алкогольной продукции в организациях торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков в розлив разрешена в установленном порядке.

Если распитие пива или алкогольной продукции сопровождается нецензурной бранью, оскорбительным приставанием к гражданам или другими подобными действиями, демонстративно нарушающими общественный порядок и спокойствие граждан, то лицо может быть привлечено к административной ответственности и за мелкое хулиганство по ст. 20.1 Кодекса.

При квалификации противоправного деяния по ч. 3 данной статьи необходимо, как правило, располагать заключением эксперта относительно вида наркотических средств или психотропных веществ, употребляемых без назначения врача.

4. Субъектами правонарушений могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста.

5. С субъективной стороны состав рассматриваемых правонарушений образуют умышленные действия виновного.

Статья 20.21. Появление в общественных местах в состоянии опьянения.

1. Объектом противоправного посягательства, предусмотренного данной статьей Кодекса, являются общественный порядок и общественная безопасность, а также здоровье и даже жизнь людей (например, обморожение в сильные морозы), которые, появляясь в общественных местах в состоянии сильного опьянения, создают реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих.

Важное значение данной статьи в обеспечении соблюдения правопорядка отметил Конституционный Суд РФ, подчеркнув, что норма этой статьи направлена на защиту общественного порядка, общественной нравственности, на устранение опасности для жизни и здоровья людей, которые в состоянии опьянения создают реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих (см. Определение Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. N 328-О "Об отказе в принятии жалобы гражданина Парского Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях").

2. К общественным местам, где запрещено появление в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, относятся улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования, а также дворы, подъезды,

лестничные клетки, лифты жилых домов; зрелищные предприятия (театры, кинотеатры, дворцы культуры); пляжи и т.п.

3. Появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, является правонарушением независимо от того, употреблялись ли спиртные напитки в ресторане, дома или в гостях. Если последние распивались в общественном месте, то в действиях гражданина могут одновременно иметь место два последовательно совершаемых правонарушения, предусмотренные ст. 20.20 и данной статьей Кодекса.

4. Особенность объективной стороны рассматриваемого правонарушения заключается в том, что лицо находится в общественном месте не просто в пьяном виде, а оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, в частности, если поведение лица в состоянии опьянения явно нарушает общепризнанные нормы (непристойные высказывания или жесты, грубые выкрики, назойливое приставание к гражданам и т.п.); нарушитель находится в общественном месте в неприличном виде (грязная, мокрая, расстегнутая одежда, неопрятный внешний вид, вызывающий брезгливость и отвращение); из-за опьянения лицо полностью или в значительной степени утратило способность ориентироваться (бесцельно стоит или бесцельно передвигается с места на место, нарушена координация движений и т.п.; полная беспомощность пьяного (бесчувственное состояние)).

5. Для квалификации правонарушения по данной статье Кодекса не имеет значения, в результате употребления каких напитков или препаратов лицо пришло в состояние опьянения.

6. Субъектами рассматриваемого административного правонарушения могут быть лица, достигшие 16-летнего возраста.

7. Субъективную сторону данного состава образуют умышленные действия виновного.

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

1. Данная статья корреспондирует со ст. 5.35 Кодекса (неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних).

Нормы данной статьи, а также Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (с изм. и доп.) направлены на предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление причин и условий, способствующих этому.

2. Объектами рассматриваемого правонарушения являются отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также в сфере обеспечения здоровья, прав и интересов несовершеннолетних.

3. Объективная сторона правонарушения близка к объективной стороне административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 20.20 и 20.21 Кодекса.

Под пивом и напитками, изготавливаемыми на его основе, следует понимать пиво с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции и изготавливаемые на основе пива напитки с указанным содержанием этилового спирта.

4. Административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, необходимо отличать от преступления, выражающегося в вовлечении несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий, а именно: вовлечение несовершеннолетнего в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие бродяжничеством или попрошайничеством,

совершенное лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста (см. ст. 151 УК РФ).

5. Субъектами рассматриваемого правонарушения в соответствии с Семейным кодексом РФ и ст. 25.3 Кодекса являются родители, усыновители, опекуны или попечители несовершеннолетнего.

6. Субъективная сторона состава данного правонарушения представляет собой вину родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего в форме прямого или косвенного умысла. При этом это не "чужая" вина, т.е. несовершеннолетнего, а вина и административная ответственность его родителей или иных законных представителей за невыполнение возложенных на них обязанностей по осуществлению должного надзора за поведением несовершеннолетних, обеспечению физического, психического, духовного и нравственного развития своих детей, подготовки их к общественно полезному труду.

Статья 20.25. Неуплата административного штрафа либо самовольное оставление места отбывания административного ареста.

1. Объектом правонарушений, предусмотренных данной статьей, являются общественные отношения в области охраны общественного порядка.

2. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, выражается в неуплате наложенного административного штрафа в срок, установленный в ч. 1 ст. 32.2 Кодекса.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате штрафа, по истечении 30 дней со срока, указанного в ч. 1 ст. 32.2 Кодекса, субъект административной юрисдикции, вынесший постановление, направляет соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания штрафа, а также должностному лицу, уполномоченному на возбуждение дела, для составления протокола по ч. 1 данной статьи.

3. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, выражается в самовольном оставлении места отбывания административного ареста путем осуществления соответствующих действий. Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества (ст. 3.9 Кодекса).

В ст. 32.8 Кодекса предусмотрено, что лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел, а отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

В соответствии с Положением о порядке отбывания административного ареста, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. N 726, арестованные должны содержаться в закрытых на замки камерах под постоянной охраной (п. 5); прогулки арестованных проводятся на охраняемой территории специального приемника (п. 12). Арестованные обязаны выполнять требования режима, определяемые правилами внутреннего распорядка специальных приемников, утверждаемыми МВД России (п. 14).

Согласно Правилам внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, утвержденным Приказом МВД России от 6 июня 2000 г. N 605 (БНА ФОИВ. 2000. N 32), лица, подвергнутые административному аресту, могут быть использованы с их согласия на физических работах. Организация трудового использования арестованных возлагается на местные органы исполнительной власти, которые по согласованию с руководителями органов внутренних дел определяют перечень соответствующих организаций (п. 54). Кроме того, арестованные могут быть трудоустроены на общественно полезных работах, собственных производственных мощностях специального приемника, а также привлекаться к хозяйственным работам по благоустройству помещений органов внутренних дел и специальных приемников (п. 57).

Арестованные выводятся на физические работы под конвоем полиции (п. 59), причем их вывод на работу и контроль за своевременным возвращением осуществляются руководителями и дежурными по специальному приемнику (п. 60). Что касается

обеспечения охраны труда и мер безопасности на работах, то оно осуществляется организацией-работодателем, а при работе на объектах органов внутренних дел или специального приемника - начальником специального приемника (п. 61).

Изучение практики исполнения постановлений об административном аресте показывает, что рассматриваемое правонарушение встречается, как правило, при трудовом использовании арестованных.

4. Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, является лицо (как физическое, так и юридическое), подвергнутое административному наказанию в виде штрафа. Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, является гражданин, отбывающий административный арест.

5. Правонарушение, предусмотренное ч. 1 данной статьи, может быть совершено не только умышленно, но и по неосторожности (что встречается достаточно редко). Деяние, предусмотренное ч. 2 данной статьи, с субъективной стороны характеризуется исключительно наличием умысла.

5. Характеристика составов и квалификация правонарушений, посягающих на общественную безопасность

Общественный порядок тесно связан с общественной безопасностью. Последняя представляет систему общественных отношений, урегулированных правом, которая связана с предотвращением и устранением угрозы для жизни и здоровья людей и их имущества, безопасным владением и использованием предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (автотранспорт, оружие, взрывчатые материалы и другие предметы и вещества, подпадающие под лицензионно-разрешительную систему, изъятые из свободного гражданского оборота).

Правовую основу общественной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, специальные законы: «О пожарной безопасности», «О безопасности дорожного движения», «Об оружии», «О чрезвычайном положении», иные законы, а также нормативные правовые акты органов государственной власти. Общественный порядок и общественная безопасность охраняются органами государственной власти, общественными объединениями и гражданами.

Особая роль в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности принадлежит органам внутренних дел. Это обязывает сотрудников этих органов совершенствовать свою правоприменительную и административно-юрисдикционную деятельность.

Статья 20.4. Нарушение требований пожарной безопасности.

1. Данная статья включает следующие составы административных правонарушений: нарушение требований пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных ст. ст. 8.32 и 11.16 КоАП РФ (ч. 1); нарушение требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима (ч. 2); нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека (ч. 3); несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, установленных для пожарных машин и техники (ч. 6). В данную статью также включены два состава (ч. ч. 4 и 5), связанные с сертификацией в области пожарной безопасности (отсутствие сертификата пожарной безопасности, в том числе при продаже продукции и оказании услуг, требующих такой сертификации).

2. Рассматриваемая статья исключает административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, предусмотренную другими статьями Кодекса: ст. 8.32 - нарушение правил пожарной безопасности в лесах и ст. 11.16 - нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте.

3. Обеспечение пожарной безопасности, являясь одной из важнейших задач государства, регламентируется Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О

пожарной безопасности" (с изм. и доп.), Правилами пожарной безопасности в РФ (ППБ 01-03), утвержденными Приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. N 313 и введенными в действие с 30 июня 2003 г. (РГ. 2003. 4 июля), Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. N 820 "О государственном пожарном надзоре" (в ред. Постановления от 2 октября 2009 г. N 777).

Статья 20 Федерального закона "О пожарной безопасности" определяет содержание и порядок принятия актов, устанавливающих требования пожарной безопасности, и указывает, что техническое регулирование в области пожарной безопасности осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ о техническом регулировании пожарной безопасности.

В апреле 2009 г. вступил в силу Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности". В указанном Законе подробно определены основные понятия, связанные с обеспечением пожарной безопасности (п. п. 1 - 49 ст. 2), установлены требования пожарной безопасности при проектировании, строительстве и эксплуатации поселений и городских округов (раздел II), зданий, сооружений и строений (раздел III), требования к производственным объектам (раздел IV) и др.

Пункт 1 Правил пожарной безопасности в РФ (ППБ 01-03) определяет, что эти Правила устанавливают требования пожарной безопасности, обязательные для применения и исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их должностными лицами, предпринимателями без образования юридического лица, гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства в целях защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды. Наряду с указанными Правилами следует также руководствоваться иными нормативными документами, содержащими требования пожарной безопасности и утвержденными в установленном порядке. Для особо сложных и уникальных зданий, кроме соблюдения требований Правил пожарной безопасности в РФ, должны быть разработаны специальные правила пожарной безопасности, отражающие специфику эксплуатации этих объектов и учитывающие пожарную опасность. Указанные специальные правила пожарной безопасности должны быть согласованы с органами государственного пожарного надзора в установленном порядке. На каждом объекте должны быть разработаны инструкции о мерах пожарной безопасности для каждого взрывопожароопасного и пожароопасного участка (мастерской, цеха и т.п.). Учитывая значение превентивных мер в обеспечении пожарной безопасности, законодатель в качестве основной (альтернативной) меры наказания ввел административное приостановление деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица на срок до 90 суток по постановлению районного судьи.

4. Объект административного правонарушения в сфере обеспечения пожарной безопасности выступает как совокупность общественных отношений в сфере пожарной безопасности.

5. Объективная сторона правонарушения заключается в нарушении или невыполнении должностным лицом, гражданином или юридическим лицом требований пожарной безопасности. Противоправное деяние виновного лица не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий. Для привлечения к административной ответственности достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований пожарной безопасности, так как административные правонарушения в рассматриваемой сфере считаются оконченными с момента совершения самих противоправных деяний.

Исключение составляет ч. 3 данной статьи Кодекса, которая предусматривает административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности при

возникновении пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека.

6. Поскольку диспозиция данной статьи является бланкетной, для привлечения виновных лиц к административной ответственности необходимо установить, какие конкретные требования были нарушены или не выполнены.

Конкретизация объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 данной статьи, обуславливает необходимость обратиться к ст. 30 Федерального закона "О пожарной безопасности" и нормативным правовым актам органов государственной власти, на основе которых в случае повышения пожарной опасности (например, при стихийных бедствиях, крупных техногенных катастрофах, введении чрезвычайного положения) могут устанавливаться особый противопожарный режим, дополнительные требования пожарной безопасности, согласованные с государственной противопожарной службой.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных ч. ч. 3 - 5 данной статьи, может быть выявлена на основе упомянутых выше Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (с изм. и доп.), а также соответствующих постановлений Правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актов, детализирующих порядок выдачи и обязательного получения (наличия) сертификатов пожарной безопасности на ту или иную продукцию, продажу продукции или оказание услуг.

Объективная сторона состава, предусмотренного ч. 6 данной статьи, может выражаться в несанкционированном, не согласованном с государственной противопожарной службой перекрытии проездов к зданиям и сооружениям пожарных машин и техники, связанном со строительными и ремонтными работами, устройством стоянок автомашин, в том числе установкой так называемых "ракушек" для хранения автомобилей, и т.п.

7. Противоправные деяния могут выражаться как в форме активных действий (нарушение), так и в форме бездействия (невыполнение) должностных лиц и граждан.

8. При установлении административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности выделяются три категории субъектов: граждане; должностные лица, непосредственно отвечающие за обеспечение выполнения указанных требований на вверенном им участке работы; юридические лица. Ответственность за обеспечение пожарной безопасности возлагается на их руководителей. Они же определяют лиц, ответственных за пожарную безопасность отдельных территорий, зданий, сооружений, помещений и т.п.

Ответственность за пожарную безопасность объектов частной собственности (индивидуальных жилых домов, дач, садовых домиков, гаражей, надворных построек и др.) несут их владельцы, а при аренде зданий, сооружений, помещений, установок - арендаторы.

9. Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения правонарушения 16-летнего возраста.

10. Военнослужащие и призванные на военные сборы военнообязанные, а также сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов за нарушение (невыполнение) действующих требований пожарной безопасности вне места службы несут ответственность на общих основаниях (ст. 2.5 Кодекса).

11. Нарушение требований пожарной безопасности может выражаться в форме как умысла, так и неосторожности, а в отношении наступивших последствий - в форме неосторожности (исключая поджоги).

Неосторожным (совершенным по небрежности) правонарушение признается тогда, когда виновное лицо не предвидело противоправного характера своих действий, хотя

должно было и могло предвидеть. Вина в форме неосторожности, самонадеянности или небрежности имеет место в тех случаях, когда субъект административной ответственности совершает действие (бездействие), нарушающее требования пожарной безопасности, с которыми он предварительно не ознакомился, хотя сознавал, что в данной сфере имеются соответствующие нормы и правила, регламентирующие установленный порядок противопожарной защиты.

12. Основанием для отграничения административных правонарушений в сфере обеспечения пожарной безопасности от преступлений, предусмотренных ст. 219 УК РФ, является отсутствие причинения по неосторожности тяжкого вреда здоровью человека либо отсутствие деяния, повлекшего по неосторожности смерть человека.

Статья 20.5. Нарушение требований режима чрезвычайного положения.

1. Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии со ст. 56 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" (с изм. и доп.) на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные указанным Законом отдельные ограничения прав и свобод граждан, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер (ст. 3 указанного выше Закона).

2. Данная статья вытекает из содержания ст. 32 упомянутого Закона. В Законе (ст. ст. 11 - 13) приведены в общем виде меры и временные ограничения, которые могут применяться в условиях чрезвычайного положения. Предусмотрено предоставление отдельным должностным лицам права издавать обязательные для исполнения акты, в том числе коменданту территории, который издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями, должностными лицами, гражданами.

Закон предоставляет Президенту РФ право создавать временный орган управления, а в необходимых случаях - федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Указанные органы вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

3. Ответственность по данной статье может наступать за неисполнение установленных требований, в частности за неисполнение требований о полном или частичном приостановлении на конкретной территории полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления, за несоблюдение ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, проведения забастовок, деятельности политических партий и т.п.

4. Ряд требований режима чрезвычайного положения, нарушение которых влечет ответственность по данной статье, может устанавливаться в приказах, издаваемых в пределах своих полномочий комендантом территории, на которой введено чрезвычайное положение (особый режим въезда, продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, и т.п. - см. ст. 18 Закона "О чрезвычайном положении").

5. Объектами нарушения требований режима чрезвычайного положения являются

общественные отношения в сфере обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

6. Объективная сторона состава правонарушения характеризуется широким кругом противоправных деяний, что объясняется разнообразием требований режима чрезвычайного положения.

7. Субъектом ответственности за нарушение требований режима чрезвычайного положения могут выступать как граждане, достигшие 16 лет, так и должностные лица.

8. С субъективной стороны нарушение требований режима чрезвычайного положения может выражаться в форме, как умысла, так и неосторожности. В части неисполнения некоторых требований - только в форме умышленной вины, а в отношении других - в форме неосторожности. Например, только умышленная вина характерна для нарушения требований о приостановлении деятельности политической партии, при отказе от предъявления для проверки документа, удостоверяющего личность.

Статья 20.8. Нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему.

1. Данная статья обеспечивает административными мерами охрану отношений, регулируемых Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" (с изм. и доп.) и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ.

2. Объектом административного правонарушения являются общественные отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

3. Объективную сторону правонарушения характеризуют действия либо бездействие, связанные с нарушением соответствующих правил производства, продажи, хранения, учета, коллекционирования, экспонирования, ношения, уничтожения оружия и патронов к нему. Следует разграничивать данное административное правонарушение с уголовно наказуемыми деяниями, предусмотренными ст. ст. 222 - 223 УК РФ, - "за незаконные производство и оборот оружия". В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. N 5 (с изм. и доп.) разъясняется, что при рассмотрении дел о нарушениях правил оборота оружия и боеприпасов необходимо иметь в виду, что неправомерные действия лица могут содержать одновременно признаки состава как административного правонарушения, так и преступления, при этом в случаях, когда допущенное лицом административное правонарушение (например, нарушение правил хранения или ношения оружия или боеприпасов к нему, их продажи и т.п.) содержит также признаки уголовно наказуемого деяния, указанное лицо может быть привлечено лишь к административной ответственности.

К правилам, за нарушение которых данной статьей устанавливается административное наказание, относятся нормы Федерального закона "Об оружии" (например, ст. ст. 10, 14, 15 и др.), Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. N 814 (с изм. и доп.), Правила получения в органах внутренних дел во временное пользование отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового оружия юридическими лицами с особыми уставными задачами, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. N 460 (с изм. и доп.), Правила оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15 октября 1997 г. N 1314 (с изм. и доп.), Правила учета и ношения холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с казачьей формой, и Перечень типов и описание моделей холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с казачьей формой, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2001 г. N 648 (с изм. и доп.), Правила награждения граждан Российской Федерации гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием, утвержденные

Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. N 718.

При квалификации нарушений правил хранения оружия, административные наказания за которые предусмотрены ч. ч. 1 и 2 данной статьи, необходимо иметь в виду, что они разграничены по субъекту правонарушения.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного данной статьей, следует отличать от составов ст. ст. 20.9 - 20.14 Кодекса, которые содержат специальные составы правонарушений по отношению к данной статье.

4. Субъект правонарушения - юридическое лицо, должностное лицо, а также гражданин, достигший 16-летнего возраста (следует учитывать, что право на приобретение оружия имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста).

5. С субъективной стороны вина юридического лица определяется в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 Кодекса. Совершение данного правонарушения должностным лицом либо гражданином характеризуется умышленной формой вины (ч. 1 ст. 2.2).

6. Дела о данных административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3). Кроме того, такие дела рассматриваются судьями, если должностные лица органов внутренних дел (полиции) при необходимости решения о назначении административного наказания по ч. ч. 2 и 3 данной статьи в виде возмездного изъятия оружия передают и на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

7. Необходимо иметь в виду, что Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 398-ФЗ в данную статью внесены значительные изменения, вступившие в силу с 1 июля 2011 г.

В ч. 2 статьи установлена ответственность за грубое нарушение лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Таким образом, к правилам, нарушение которых влечет административную ответственность по данной статье, специально отнесено Положение о лицензировании производства оружия и основных частей огнестрельного оружия, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2008 г. N 890 (с изм. и доп.).

За совершение указанного правонарушения к должностным лицам применяется административное наказание в виде дисквалификации, а к юридическим лицам - в виде административного приостановления деятельности.

В силу этого с учетом положений ст. ст. 3.11 и 3.12 Кодекса с 1 июля 2011 г. дела об этих правонарушениях будут рассматриваться судьями (ч. 1 ст. 23.1).

В ч. 3 предусмотрена ответственность за нарушение 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. В этой связи следует учитывать положения ст. 13 Федерального закона "Об оружии", в соответствии с которыми организации, имеющие право проводить подготовку лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием, а также проверку знания правил и наличия навыков безопасного обращения с оружием, определяются Правительством РФ. Порядок проверки знания правил и наличия навыков безопасного обращения с оружием устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В случае совершения данного правонарушения альтернативным административным наказанием должностных лиц по отношению к штрафу является дисквалификация.

В силу этого с учетом положений ст. 3.11 Кодекса с 1 июля 2011 г. должностные лица органов внутренних дел (полиции) будут передавать дела на рассмотрение судьям в случае необходимости решения вопроса о назначении наказания в виде дисквалификации (ч. 2 ст. 23.1).

В ч. 4 (ныне ч. 2) альтернативным административным наказанием по отношению к штрафу является лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия, а возмездное изъятие оружия и патронов к нему, относящееся к дополнительным наказаниям, исключается из перечня административных санкций (с 1 июля 2011 г. ст. 3.6 Кодекса признается утратившей силу).

В силу этого с учетом положений ст. 3.8 Кодекса с 1 июля 2011 г. должностные лица органов внутренних дел (полиции) будут передавать дела на рассмотрение судьям в случае необходимости решения вопроса о назначении наказания в виде лишения права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия (ч. 2 ст. 23.1).

В ч. 5 (ныне ч. 3) возмездное изъятие оружия и патронов к нему, относящееся к дополнительным наказаниям, исключается из перечня административных санкций, а применительно к юридическим лицам альтернативным наказанием по отношению к штрафу является административное приостановление деятельности.

В силу этого с учетом положений ст. 3.12 Кодекса с 1 июля 2011 г. должностные лица органов внутренних дел (полиции) будут передавать дела на рассмотрение судьям в случае необходимости решения вопроса о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности (ч. 2 ст. 23.1).

В ч. 6 установлена административная ответственность за незаконные приобретение, продажу, передачу, хранение, перевозку или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения. Следовательно, если в соответствии с другими частями данной статьи субъект ответственности - лицо, наделенное соответствующими полномочиями, связанными с оборотом оружия, либо осуществляющее эту деятельность в установленном порядке (в том числе по коллекционированию и экспонированию оружия, по выдаче свидетельств или медицинских заключений и др.), то в рассматриваемом случае субъект ответственности - лицо, незаконно осуществляющее определенные действия. Что касается огнестрельного оружия ограниченного поражения, то с 1 июля 2011 г. вступают в силу положения Федерального закона "Об оружии", непосредственно касающиеся данного вида оружия.

При совершении такого правонарушения применительно к гражданам альтернативным наказанием по отношению к штрафу является административный арест, применительно к должностным лицам - дисквалификация, причем во всех случаях конфискация оружия и патронов к нему выступает в качестве обязательного дополнительного наказания, а применительно к юридическим лицам альтернативным наказанием по отношению к штрафу (с конфискацией оружия и патронов к нему) является административное приостановление деятельности.

Статья 20.10. Незаконные изготовление, продажа или передача пневматического оружия.

1. Данной статьей установлено административное наказание за нарушение предусмотренного ст. 6 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" (с изм. и доп.) запрета на хранение или использование вне спортивных объектов спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и калибра более 4,5 мм, а также за нарушение порядка изготовления, продажи и передачи пневматического оружия, установленного названным Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. N 814 (с изм. и доп.).

2. Объектом административного правонарушения являются отношения в области охраны общественного порядка и общественной безопасности.

3. Объективную сторону правонарушения характеризуют действия по незаконному изготовлению, продаже и передаче пневматического оружия.

Следует учитывать и то, что в п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от

12 марта 2002 г. N 5 (с изм. и доп.) разъясняется: "Виновные лица привлекаются к административной ответственности за нарушение установленных правил ношения, изготовления, продажу или передачу пневматического оружия с дульной энергией более 7,5 джоуля и калибра 4,5 мм включительно, оборот которого Федеральным законом "Об оружии" запрещен".

4. Субъект правонарушения - гражданин, достигший 16-летнего возраста, должностное лицо и юридическое лицо.

5. С субъективной стороны вина юридического лица определяется в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 Кодекса. Совершение данного правонарушения должностным лицом либо гражданином характеризуется умышленной формой вины (ч. 1 ст. 2.2).

6. Необходимо иметь в виду, что Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 398-ФЗ в данную статью внесены следующие изменения, вступающие в силу с 1 июля 2011 г.: применительно к должностным лицам альтернативным административным наказанием по отношению к штрафу (с конфискацией пневматического оружия и патронов к нему или без таковой) является дисквалификация, а применительно к юридическим лицам - административное приостановление деятельности.

В силу этого с учетом положений ст. ст. 3.7, 3.11 и 3.12 Кодекса с 1 июля 2011 г. должностные лица органов внутренних дел (полиции) будут передавать дела об этих правонарушениях на рассмотрение судьям в случае необходимости решения вопроса о назначении наказания в виде конфискации пневматического оружия и патронов к нему, дисквалификации должностных лиц, административного приостановления деятельности юридических лиц (ч. 2 ст. 23.1).

Статья 20.13. Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах.

1. Данная статья обеспечивает административными мерами охрану отношений, регулируемых Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" (с изм. и доп.) и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Указанный Федеральный закон под оружием понимает устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. Им же определяются и виды оружия. Содержание понятия "стрельба" данным Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами не определено. Вместе с тем если под стрельбой понимать любую возможность поражения цели на расстоянии, то, как следует из содержания ст. 1 Федерального закона, такое поражение можно нанести из огнестрельного, пневматического и метательного оружия. Кроме того, по смыслу данной статьи Кодекса стрельба возможна и из газового оружия.

2. Объектом административного правонарушения являются отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

3. Объективную сторону правонарушения характеризует действие, выраженное в стрельбе из оружия в населенных пунктах и в других не отведенных для этого местах, а равно в отведенных для этого местах, но с нарушением установленных правил. Под специально отведенными для стрельб местами понимаются, например, стрелковые тиры, стрельбища, открытые по разрешениям органов внутренних дел. Объективную сторону правонарушения составляет стрельба вне таких мест или проведение организацией соревнования по стрельбе в не отведенном для этого месте. Под нарушениями правил понимается несоблюдение юридическими, должностными лицами и гражданами безопасности стрельб в отведенных для этого местах, например невыставление оцепления на стрельбище при его необходимости, стрельба в противоположную от мишеней сторону.

Не являются данным правонарушением стрельба в населенных пунктах в качестве меры самообороны, а также применение и использование оружия в соответствии с законом уполномоченными на это должностными лицами правоохранительных органов. В случае наступления при стрельбе вредных последствий такие деяния квалифицируются не

по данной статье, а в зависимости от тяжести таких последствий - по соответствующим статьям УК РФ.

4. Субъект данного правонарушения - физическое лицо, достигшее 18-летнего возраста (ст. 13 Федерального закона "Об оружии"), а также юридическое лицо.

5. С субъективной стороны вина юридического лица признается в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 Кодекса, а нарушение, совершенное физическим лицом, характеризуется умышленной формой вины.

Статья 20.16. Незаконная частная детективная или охранная деятельность.

1. Данная статья административными мерами обеспечивает охрану отношений, возникающих при реализации Закона РФ от 11 марта 1992 г. N 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" (с изм. и доп.). Федеральными законами от 22 декабря 2008 г. N 272-ФЗ, от 15 ноября 2010 г. N 298-ФЗ, от 15 ноября 2010 г. N 301-ФЗ в указанный Закон РФ и иные законодательные акты, регулирующие частную детективную и охранную деятельность, были внесены существенные изменения. В соответствии с ними осуществление этой деятельности происходит исключительно на основании названного Закона РФ имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел частными детективами или частными охранными организациями. Статья 1.1 Закона определяет понятия частной охранной деятельности, частного охранника, частного детектива, объектов охраны и др.

В ст. 3 указанного Закона РФ приведен исчерпывающий перечень видов услуг, предоставление которых разрешается в целях сыска или охраны.

Статья 12.1 указанного Закона определяет права и обязанности частного охранника при обеспечении внутриобъектового и пропускного режимов в пределах объекта охраны, а также при транспортировке охраняемых денежных средств и иного имущества.

2. Объектом административного правонарушения являются отношения в области охраны общественного порядка и общественной безопасности.

3. Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, характеризует осуществление организациями незаконной частной охранной деятельности. Под таковой для организаций должна пониматься деятельность без необходимой лицензии. Другие нарушения раздела III и требований, установленных в ст. 15.1 указанного Закона РФ, по смыслу данной статьи будут составлять объективную сторону ее ч. 4. Как представляется, это не вполне отвечает целям охраны правоотношений в сфере правопорядка, так как оказание частной охранной организацией охранных услуг, не предусмотренных лицензией, или вооруженной охраны без договора по своим последствиям для прав и свобод граждан несет не меньшую опасность, чем эта деятельность без лицензии.

Основным критерием объективной стороны правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, является незаконное осуществление частной охранной деятельности в нарушение требований упомянутого выше Закона. Это же касается частного детектива (ч. 2 данной статьи).

Частным детективом может быть гражданин РФ, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, получивший в соответствии с упомянутым выше Законом лицензию на осуществление частной (сыскной) деятельности и оказывающий услуги, предусмотренные ч. 2 ст. 3 Закона. Указанная деятельность исключает ее совмещение с государственной службой или с муниципальной службой (ст. 7 Закона).

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, также выражается в оказании гражданином сыскных услуг без лицензии, выдаваемой органами внутренних дел. Нарушение иных положений раздела II указанного Закона РФ частными детективами, в том числе совершение частным детективом в ходе оказания сыскных услуг действий, которые повлекли за собой нарушение прав граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; оказание сыскных услуг с использованием запрещенных к применению

технических средств; оказание частным детективом в целях сыска услуг, не предусмотренных частью второй статьи 3 указанного Закона РФ, то есть нарушение прямых запретов, установленных законодательством, будет составлять объективную сторону только ч. 4 данной статьи. Это обусловлено тем, что вышеуказанные нарушения перечислены в Законе РФ среди нарушений правил и требований к детективной деятельности. Следует учитывать, что в настоящее время право на осуществление частной детективной деятельности у организаций отсутствует.

4. Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 3 данной статьи, составляет подготовка и переподготовка частных детективов, частных охранников и руководителей частных охранных организаций негосударственными образовательными учреждениями без лицензии на образовательную деятельность, выдаваемой органами управления образованием, или в нарушение требований, установленных ст. 15.2, 15.3 указанного Закона РФ.

5. Объективную сторону по ч. 4 данной статьи составляет оказание частным охранником или частным детективом услуг, не предусмотренных Законом РФ "О частной детективной или охранной деятельности", либо с нарушением требований Закона.

6. Субъектами административной ответственности по ч. 1 и 2 являются гражданин, достигший 16-летнего возраста, должностное лицо и юридическое лицо; по ч. 3 - должностное лицо, являющееся руководителем негосударственного образовательного учреждения; по ч. 4 - частные детективы (индивидуальные предприниматели, должностные лица - руководители частных охранных организаций).

7. С субъективной стороны вина юридического лица признается в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 Кодекса, а нарушение, совершенное гражданином либо должностным лицом, характеризуется умышленной формой вины.

Статья 20.19. Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО).

1. Объектом правонарушений, предусмотренных данной статьей, являются общественные отношения в области охраны общественной безопасности.

2. Объективная сторона указанных правонарушений выражается в нарушении особого режима, установленного в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО), путем осуществления соответствующих действий или бездействия.

В ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" (с изм. и доп.) закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

В соответствии со ст. 3 Закона особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО включает: установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание (ч. 1). Решение об обеспечении особого режима в отношении конкретного ЗАТО принимается Правительством РФ.

Той же статьей Закона предусмотрено, что обеспечение особого режима осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Так, Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. N 655 (с изм. и доп.) утверждено Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации.

Иные особенности, имеющие значение для безопасных работы и проживания граждан в ЗАТО, могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий (ч. 3 ст. 3 Закона).

В ч. 4 ст. 3 Закона специально указано, что граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в ЗАТО, должны быть ознакомлены с условиями особого режима и ответственностью за его нарушение.

3. Субъектами правонарушений, предусмотренных данной статьей, являются граждане, достигшие 16-летнего возраста.

4. Указанные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Статья 20.27. Нарушение правового режима контртеррористической операции.

1. Объектом правонарушений, предусмотренных данной статьей, являются общественные отношения в области обеспечения общественной безопасности.

2. Объективная сторона правонарушений, предусмотренных ч. ч. 1 - 3 данной статьи, выражается в нарушении определенных положений правового режима контртеррористической операции, установленного Федеральным законом от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (с изм. и доп.), путем совершения соответствующих действий или бездействия.

Согласно ст. 3 данного Федерального закона контртеррористическая операция представляет собой комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Контртеррористическая операция осуществляется силами и средствами органов Федеральной службы безопасности РФ, а также создаваемой группировки, в состав которой могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 15).

В соответствии со ст. 12 указанного Федерального закона решение о проведении указанной операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо упомянутого органа, либо руководитель территориального органа данного федерального органа (если руководителем федерального органа не принято иное решение).

В ст. 11 упомянутого Федерального закона предусмотрено, что в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться правовой режим указанной операции на период ее проведения.

Руководитель контртеррористической операции определяет территорию (объекты), в

пределах которой (на которых) вводится правовой режим указанной операции, и устанавливает комплекс соответствующих мер и временных ограничений, о чем незамедлительно уведомляет должностное лицо, принявшее решение о проведении операции (ст. 13).

Решение о введении данного правового режима (включая определение территории (перечня объектов) и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене этого режима подлежат незамедлительному обнародованию (ст. 11).

В ст. 11 данного Федерального закона установлено, что при введении соответствующего правового режима в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, допускается применение следующих мер и временных ограничений: проверка у физических лиц документов, удостоверяющих личность, а в случае отсутствия таких документов - доставление указанных лиц в органы внутренних дел (иные компетентные органы) для установления личности; удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств; усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность; введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий; ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах; беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные помещения и на земельные участки, принадлежащие физическим лицам, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом; проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен данный правовой режим, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств; а также некоторые другие меры и временные ограничения.

При этом на отдельных участках соответствующей территории (объектах) могут устанавливаться (вводиться) как весь комплекс предусмотренных мер и временных ограничений, так и отдельные меры и временные ограничения (ст. 11).

3. Объективная сторона правонарушений, предусмотренных ч. 4 данной статьи, выражается в нарушении условий освещения контртеррористической операции, установленных законодательством о средствах массовой информации. Согласно ст. 4 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" (с изм. и доп.) порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения указанной операции определяется руководителем операции.

При освещении такой операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения операции, если их распространение может препятствовать проведению операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных (ст. 4).

4. Субъектами правонарушений, предусмотренных ч. ч. 1, 3 и 4 данной статьи, являются граждане, должностные лица и юридические лица, а ч. 2 - только граждане.

При этом следует иметь в виду, что в ч. 4 данной статьи установлена ответственность специальных субъектов. Ими являются главный редактор, редакция средства массовой информации, организация, осуществляющая выпуск или распространение средства массовой информации.

5. Данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Последнее касается несанкционированного проникновения в зону проведения контртеррористической операции, а равно попытки проникновения в эту зону, а также нарушения условий освещения контртеррористической операции.

Статья 20.29. Производство и распространение экстремистских материалов.

1. Данная статья введена в Кодекс в целях реализации Федерального закона от 15 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (с изм. и доп.), нормы которого направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечение целостности и безопасности Российской Федерации.

В ст. 1 указанного Закона даны определения понятия экстремистской деятельности (экстремизма), экстремистской организации, экстремистских материалов.

Под экстремистскими материалами понимаются предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие либо оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Закон предусматривает ответственность общественных и религиозных объединений (ст. 9), средств массовой информации (ст. ст. 8 и 11) за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности.

Предусмотрена также ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (ст. 14), а также граждан, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, за осуществление экстремистской деятельности (ст. 15).

2. Статья 13 упомянутого Федерального закона (в редакции Федерального закона от 24 июня 2007 г. N 211-ФЗ) устанавливает, что на территории Российской Федерации запрещаются распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, производство, хранение или распространение экстремистских материалов является правонарушением и влечет за собой ответственность.

Информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу.

Одновременно с решением о признании информационных материалов экстремистскими судом принимается решение об их конфискации.

Копия вступившего в законную силу судебного решения о признании информационных материалов экстремистскими направляется в федеральный орган исполнительной власти в сфере юстиции.

Федеральный список экстремистских материалов подлежит размещению в международной сети Интернет на сайте федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции. Указанный список также подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

Решение о включении информационных материалов в федеральный список экстремистских материалов может быть обжаловано в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

3. Объективную сторону правонарушения, ответственность за которое предусмотрена данной статьей, составляет деятельность по распространению

экстремистских материалов, их производству и хранению в целях распространения.

В качестве характеристики состава административного правонарушения указаны два важных условия: информационные материалы должны быть признаны экстремистскими по решению суда, на основании решения суда такие материалы должны быть включены в федеральный список экстремистских материалов, составляемый Министерством юстиции РФ и подлежащий опубликованию.

4. Субъектами административных правонарушений по данной статье могут быть граждане, должностные и юридические лица.

В ст. 15 (ч. 4) упомянутого Закона указывается, что автор печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных ст. 1 данного Федерального закона, признается лицом, осуществляющим экстремистскую деятельность.

5. Данное деяние следует характеризовать в качестве противоправного, совершенного с прямым умыслом.

Теме № 7. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые полицией в связи с правонарушениями

ПЛАН ЛЕКЦИИ

1. Общая характеристика и понятие института мер административно-правового пресечения.
2. Правовая характеристика общих мер административного пресечения.
3. Правовая характеристика специальных мер административного пресечения.
4. Гарантии реализации института мер административно-правового пресечения.

1. Общая характеристика и понятие института мер административно-правового пресечения

Меры административного пресечения занимают особое место в механизме государственного принуждения. Именно их применение прекращает совершаемое противоправное деяние или имеющее место противоправное состояние. Суть этих мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок.

При выделении мер административного пресечения в качестве самостоятельной группы административного принуждения необходимо учитывать и этимологический смысл слова «пресечение», который указывает на ближайшую и определяющую цель любых пресекательных действий. В русском языке слово «пресекать» толкуется как «Прекратить сразу, остановить силой, резким вмешательством»¹. Таким образом, пресечение означает устранение чего-либо, воспрепятствование чему-либо, в частности, недопущение доведения до конца уже начавшихся противоправных действий. Именно из такого понимания пресечения, как самостоятельной формы государственного принуждения следует исходить при решении вопроса об отнесении конкретной меры административного принуждения к числу мер административного пресечения.

Обобщая существующие точки зрения ученых-административистов, можно выделить следующие признаки, определяющие особый характер данной группы принудительных мер.

1. Меры административного пресечения характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной или общественно опасной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится либо имеет место реальная угроза охраняемым законом общественным отношениям. То есть данные меры

¹ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений /РАН; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. С. 574.

применяются для прекращения совершаемых противоправных деяний, устранения реальной опасности. Данные меры обращены в настоящее и потому чаще всего способны самостоятельно и оперативно разрешить конфликтную ситуацию. Это естественная первичная (и мгновенная) охранительная реакция. Именно «первой помощью» и исчерпывается назначение данной группы мер.

2. Главная определяющая цель применения этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации, либо устранение общественно опасной ситуации.

В зависимости от конкретной обстановки в качестве дополнительных (сопутствующих) целей может быть недопущение противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности. К примеру, физическая сила может быть применена в установленных законом случаях при доставлении, производстве личного досмотра и т.д. Ее применение определяется характером отношений, в рамках которых она применяется.

3. Применяются в связи с объективно-противоправным поведением конкретного лица и не требуют предварительного исследования формы вины, а также наличия вины как обязательного условия их применения. Для применения мер административного пресечения важен сам факт противоправного поведения, а не его причины, исследование которых в полной мере возможны лишь в ходе решения вопроса о привлечении лица к юридической ответственности. В связи с этим объектом принудительного воздействия в конечном итоге оказывается не сама личность с ее многообразием общественных связей и психологических состояний, а лишь ее поведение как объект.

4. Меры пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения. Применение данных мер связано с прямым вмешательством в действия (деятельность) правонарушителя с целью их прекращения. В результате посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей.

5. Специфика применения сотрудниками полиции мер административного пресечения, состоит в том, что их применение происходит в рамках особых охранительных (административно-правовых) отношений, складывающихся в сфере государственного управления, которые имеют своей целью, прежде всего, устранение самого факта правонарушения на месте и во время его совершения. Специфика этих управленческих отношений, как отмечает Л.Л. Попов, «объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования предоставленных им государственно-властных полномочий»¹. Поэтому для применения той или иной меры административного пресечения не требуется, например, предварительного составления специального протокола или акта, а также вынесения специального постановления о применении данной меры.

6. Жесткость применяемых мер административного пресечения зависит от характера противоправных действий и силы оказываемого противодействия. Физический урон, причиняемый лицу в результате применения некоторых мер административного пресечения, прежде всего огнестрельного оружия, не всегда может быть восстановлен в достаточно полном фактическом объеме.

7. Применение этих мер осуществляется в соответствии с установленными правилами и не требует предварительного вынесения акта управления. Нормы, устанавливающие названные принудительные меры, обращены не к лицам, в отношении

¹ Попов Л.Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка // Правовые основы обеспечения общественного порядка: Учебное пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. М., 1987. С. 71.

которых они применяются, а к органам и должностным лицам, их осуществляющим. Эти меры закреплены в диспозициях норм административного и административно-процессуального права, регламентирующих властные полномочия должностного лица, осуществляющего принудительное воздействие.

С учетом всех названных признаков можно сформулировать определение мер административного пресечения.

Под институтом мер административного пресечения, на наш взгляд, следует понимать предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права способы и средства психического или физического воздействия, применяемые уполномоченными на то должностными лицами для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства субъекта административной власти в действия (деятельность) нарушителя.

Меры административного пресечения помимо общих (родовых) признаков имеют индивидуальные особенности, которые позволяют, в свою очередь, классифицировать данные меры по различным основаниям.

По методам воздействия меры пресечения применяются в виде средств психического (официальное требование о прекращении правонарушения) и физического воздействия (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

По нормативным основаниям меры административного пресечения можно подразделить на: закрепленные в законах, в том числе отдельно взятом законе, либо подзаконных нормативных актах.

Применение мер административного пресечения прекращает, как правило, административно наказуемое деяние, но в отдельных случаях может пресекаться и уголовно-наказуемое деяние. Таким образом, по основанию применения этих мер, они могут быть подразделены на:

- применяемые для прекращения административно наказуемого деяния (отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, запрещение эксплуатации транспортных средств при наличии у них технических неисправностей);

- применяемые для прекращения уголовно-наказуемого деяния (изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения, задержание транспортных средств, находящихся в розыске).

В зависимости от характера и непосредственного объекта воздействия меры административного пресечения можно подразделить на:

- 1) меры психологического воздействия (требование прекратить противоправные действия);

- 2) меры имущественного воздействия (изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения);

- 3) меры организационного воздействия (запрещение деятельности объектов разрешительной системы, отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения);

- 4) медико-санитарного воздействия (помещение на вытрезвление лиц, находящихся в средней и тяжелой степени опьянения, прекращение реализации не соответствующей санитарным правилам или не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции).

В зависимости от сферы общественных отношений, защита которых обеспечивается с помощью мер пресечения, они применяются:

1) в сфере безопасности дорожного движения (запрещение эксплуатации транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения);

2) в лицензионно-разрешительной сфере (изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения, запрещение деятельности объектов разрешительной системы);

3) в сфере охраны общественного порядка (требование прекратить противоправные действия).

В административном праве выделяют также меры пресечения «технического», санитарно-эпидемиологического», «финансово-кредитного» характера¹. Так, к мерам административного пресечения технического характера относят: запрещение эксплуатации транспортного средства, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям; временный запрет деятельности производственных объектов в связи с нарушением правил техники безопасности или правил пожарной безопасности; запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ с нарушением технических правил и других требований по обеспечению общественной безопасности.

Мерами административного пресечения санитарно-эпидемиологического характера в соответствии с п.5 ч.1 ст. 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» является приостановление:

проектирования, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов и ввода их в эксплуатацию;

эксплуатации объектов, производственных цехов и участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, выполнения отдельных видов работ и оказания услуг;

разработки, производства, реализации и применения (использования) продукции;

производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;

использования водных объектов в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях;

ввоза на территорию Российской Федерации продукции, не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям, или не зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов, товаров, грузов.

В числе мер административного пресечения финансово-кредитного характера, к примеру, в ходе пресечения правонарушений в налоговой сфере могут применяться: опечатывание касс, помещений, мест хранения документов, вещей, товарно-материальных ценностей и денег; приостановление полностью или частично операций предприятий и граждан-предпринимателей по их счетам в банках в случаях установления фактов сокрытия прибыли (доходов) или иных объектов налогообложения, либо получения средств от занятия запрещенной предпринимательской деятельностью, или занятия такой деятельностью без постановки на налоговый учет. В соответствии со ст. 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации к нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры пресечения: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях.

По способу воздействия на правонарушителя меры административного пресечения подразделяют также на общие (обычные) и специальные (особые) путем выделения из

¹ Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: Учебник. Издание четвертое, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. М.: Московская академия МВД России, ЦЮЛ «Шит», 2002. С. 228-230.

числа мер административного пресечения специальной группы мер. К этой группе, относят такие меры административного пресечения, как применение физической силы, палки специальной, наручников и других специальных средств принуждения, применение огнестрельного оружия. Отличие особых мер от обычных, состоит в том, что они используются тогда, «когда все иные возможные в конкретных условиях способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан». Эти меры, как правило, связаны с применением средств физического воздействия на правонарушителей.

Классификация мер административного пресечения на общие и специальные является, на наш взгляд, базовой для данной формы административного принуждения и служит основой для дальнейшего рассмотрения мер административного пресечения в рамках данных двух групп и их дальнейшей классификации.

2. Правовая характеристика общих мер административного пресечения

Общие (обычные) меры административного пресечения обладают признаками общими для всех мер административного пресечения, о которых шла речь выше.

К мерам административного пресечения общего назначения, применяемым уполномоченными должностными лицами, относятся:

- требование о прекращении преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению его полномочий;

- отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством;

- запрещение эксплуатации транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения;

- задержание транспортных средств, находящихся в розыске;

- запрещение деятельности объектов разрешительной системы;

- приостановление или прекращение деятельности юридических лиц и иных субъектов за нарушение правил охраны труда, пожарной безопасности и других требований;

- доставление в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел и содержание там лиц, находящихся в состоянии опьянения;

- изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения.

Все перечисленные меры пресечения, в отличие от принудительных мер административного предупреждения являются установленной законом обычной реакцией на совершение противоправного деяния определенного вида, носят общий ординарный характер и применяются уполномоченными должностными лицами повседневно в ходе выполнения своих функциональных обязанностей.

Особое место среди общих мер административного пресечения занимает требование о прекращении преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению лицом властных полномочий. В соответствии с п. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции вправе «требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений».

Содержание этой меры пресечения заключается в том, что «нарушителю разъясняется противоправный характер совершаемых им действий, он предупреждается о

возможности привлечения к ответственности»¹. Требуя от нарушителя прекратить противоправные действия, уполномоченное должностное лицо, как правило, разъясняет ему, какая именно норма нарушена и каковы могут быть последствия, если противоправные действия будут продолжаться. Важно отметить, что неисполнение законного требования сотрудника полиции может повлечь за собой административную ответственность по ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы, или с учетом степени общественной опасности лицо может быть привлечено к уголовной ответственности по соответствующей статье главы 32 УК РФ.

В ходе применения данной принудительной меры оказывается психическое воздействие на обязанное лицо и это воздействие связано с вторжением в сферу права на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции Российской Федерации).

При применении данной меры пресечения нельзя умалять достоинства личности. При этом необходимо руководствоваться требованиями ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федерации о том, что «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления», даже совершение противоправного деяния. Следовательно, при предъявлении требования о прекращении неправомерного действия должностные лица органов исполнительной власти, не вправе выражать его в грубой, оскорбляющей человеческое достоинство форме вне зависимости от тяжести совершаемого правонарушения, личности правонарушителя и других подобных обстоятельств.

Целью применения данной меры административного пресечения является прекращение преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению лицом властных полномочий (в том числе при применении других групп мер административного принуждения), а не унижение личности, поэтому требование должно быть предъявлено в убедительной, понятной, корректной форме.

Требование о прекращении противоправного деяния может быть выражено как в устной, так и в письменной форме. К примеру, уполномоченные сотрудники ГИБДД МВД России при осуществлении надзора за соблюдением правил содержания автомобильных дорог, дорожных сооружений и железнодорожных переездов в безопасном состоянии, имеют право выдавать должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов и технических норм в области безопасности дорожного движения².

В свою очередь должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при выявлении нарушения санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) имеют право давать гражданам и юридическим лицам предписания, обязательные для исполнения ими в установленные сроки³.

Органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов также вправе: выдавать предписания об устранении нарушений

¹ Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. М., 1968. С. 116.

² П.п. «б» п. 12 Положения о государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 (СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897; 2002. № 27. Ст. 2679).

³ Ч. 2 ст. 50 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 22.08.2004).

требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения¹.

В зависимости от характера прекращаемого правонарушения выделяют три типа предписаний. К первому типу относятся предписания об устранении выявленных нарушений. В этом случае орган государственного управления, проводя проверку подконтрольного объекта, и, обнаружив нарушения соответствующих правил, выдает предписание об устранении установленных недостатков. Эти предписания не приостанавливают деятельности хозяйствующих субъектов, а дают им возможность в установленные сроки исправить положение дел. Данный вид предписания применяется уполномоченным органом при наличии возможности у подконтрольного объекта устранить выявленные нарушения.

Данная мера административного пресечения, по сути, является точкой отсчета, с которой и начинается внешнее дополнительное принудительное воздействие на конкретного участника охранительного правоотношения. Содержание требований, адресованных обязанному лицу, определяется характером пресекаемого противоправного деяния.

Ко второму виду относятся предписания, выдача которых влечет приостановление деятельности подконтрольного объекта до устранения выявленных нарушений.

Третий вид предписаний связан с нарушениями, последствия от которых устранить невозможно. Выдача таких предписаний, например, связана с производством товаров, опасных для жизни, здоровья и имущества потребителей. Предписания данного вида могут выдаваться органами, осуществляющими контроль в области технического регулирования, защиты прав потребителей и торговли, антимонопольного и санитарно-эпидемиологического законодательства. При получении такого предписания субъект производственной или торговой деятельности должен немедленно прекратить производство опасных товаров, проинформировать потребителей о возможных последствиях при использовании, хранении, транспортировке указанных товаров и об их отзыве².

Основания и порядок применения таких мер как отстранение от управления транспортными средствами и запрещение эксплуатации транспортного средства (п. 20 ст. 13 ФЗ «О полиции»), задержание транспортного средства определены соответственно ч. 1-5 ст. 27.12 КоАП РФ и ч. 2-5 ст. 27.13 КоАП РФ. Перечисленные меры применяются главным образом для прекращения обнаруженного административного правонарушения, а не для обеспечения разбирательства с правонарушителем. Об этом убедительно свидетельствуют сроки применения этих мер. Задержание транспортного средства (ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ) применяется до устранения причины задержания, запрещение эксплуатации транспортного средства (ч. 2 ст. 27.13 КоАП РФ) применяется до устранения причины запрещения его эксплуатации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации³.

Данные меры административного пресечения включены в перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку применяются при выявлении административного правонарушения в ходе разбирательства по конкретному делу. Однако основной (главной) целью применения этих мер, как

¹ Абз. 3 ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании" (ред. от 09.05.2005).

² Ст. 39, 40 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ред. от 09.05.2005).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правила задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации»; Приказ МВД России от 19 марта 2004 г. № 187 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2003 г. № 759».

представляется, является не процессуальная, а цель пресечения административного правонарушения, о которой сказано в ст. 27.1 КоАП РФ.

Изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения (п. 22 ст. 13 ФЗ «О полиции») применяется также в качестве меры административного пресечения.

Данный вид изъятия применяется для пресечения таких противоправных деяний, которые в соответствии с действующим законодательством квалифицируются либо как преступление, либо как административное правонарушение. Изъятие у лица перечисленных вещей, предметов и веществ прекращает их незаконное владение и пресекает соответствующее административно или уголовно наказуемое деяние.

Следует отметить, что данный вид изъятия осуществляются в ходе выявления соответствующих административно или уголовно наказуемых деяний и прекращают незаконное владение перечисленными выше вещами, предметами, средствами и веществами путем их изъятия у владельца. Необходимо иметь в виду, что фактическое изъятие, как мера пресечения направлена на то, чтобы забрать у правонарушителя перечисленные вещи, предметы, средства и вещества и не допустить их противоправного использования.

Однако для того, чтобы изъятые вещи, предметы, средства и вещества могли выступать в качестве вещественных доказательств по уголовному делу, либо делу об административном правонарушении, их надо приобщить к материалам данного дела. Для этого их обнаружение и изъятие оформляется в установленном УПК РФ либо КоАП РФ процессуальном порядке.

Приостановление или прекращение деятельности юридических лиц и иных субъектов за нарушение правил охраны труда, пожарной безопасности и других требований. Данная мера пресечения может применяться рядом органов и должностных лиц, в частности:

- приостановление работы предприятий (отдельных производств), производственных участков, агрегатов, эксплуатации зданий, сооружений, помещений, проведения отдельных видов работ производится при выявлении нарушения требований пожарной безопасности, создающего угрозу возникновения пожара и (или) безопасности людей, а также в случае невыполнения этих требований при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, расширении, техническом перевооружении организаций, зданий, сооружений и других объектов по решению Главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору или должностного лица органов пожарного надзора¹;

- приостановление или прекращение градостроительной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства РФ о градостроительстве производится по решению должностных лиц органов архитектуры и градостроительства²;

- приостановление деятельности организаций или их структурных подразделений, если эксплуатация оборудования осуществляется с опасными для жизни и здоровья работников нарушениями требований охраны труда, производится по решению суда³.

Доставление в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел и содержание в них до вытрезвления согласно п. 14 ст. 13 ФЗ «О полиции» производится в отношении граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации; доставлять по письменному заявлению граждан

¹ ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 01.04.2005).

² Пункт 3 ст. 65 Градостроительного кодекса РФ от 7 мая 1998 г.

³ Ст. 25 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об обеспечении охраны труда в Российской Федерации» (ред. от 09.05.2005, с изм. от 26.12.2005).

в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу; направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также проводить освидетельствование указанных граждан на состояние опьянения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

С помощью данной принудительной меры, прежде всего, пресекается противоправное состояние, которое подпадает под признаки объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.20 КоАП РФ (появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность), либо устраняется опасность для здоровья, жизни и имущества лиц, проживающих с лицом, находящимся в состоянии опьянения и могущим причинить вред окружающим.

3. Правовая характеристика специальных мер административного пресечения

Мерам специального административного пресечения, применяемым уполномоченными должностными лицами, присущи те же признаки, которые характеризуют административное пресечение в целом. Вместе с тем они обладают рядом отличительных черт, позволяющих объединить их в особую группу.

1. Применение данных мер воздействия в большинстве случаев обусловлено необходимостью преодоления оказываемого физического противодействия должностным лицам при пресечении уголовно наказуемых или административно наказуемых деяний, или прекращении посягательств на безопасность личности или общественную безопасность.

Их применение имеет вынужденный ответный характер. Необходимость применения данной группы мер, как правило, связана не только самим фактом совершения правонарушения, но и с нежеланием правонарушителя подчиниться законным требованиям уполномоченного должностного лица. Действия правонарушителя в таких случаях посягают не только на охраняемые законом права и интересы личности, но еще и на установленный порядок управления.

2. Целью их применения является прекращение «наличного» и «действительного» преступного или административно наказуемого посягательства, указанные меры одновременно обеспечивают возможность привлечения виновных лиц к ответственности.

3. Главным признаком, характеризующим меры специального административного пресечения, является то, что их применение состоит в прямом физическом воздействии, прежде всего, на правонарушителя, причем воздействию в форме прямого насилия. Это меры непосредственного принуждения. Под «непосредственным» принуждением следует понимать «прямое физическое воздействие, направленное на людей, животных и предметы с помощью мускульной силы, специальных (технических) средств принуждения, оружия и специальной (полицейской) техники»¹.

4. Применение специальных мер административного пресечения, как правило, представляет собой ответное применение силы и поэтому связано с причинением

¹ Опарин В.Н. Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск: ОЮИ МВД России, 1998. С. 13.

телесных повреждений, которые могут повлечь, особенно при применении огнестрельного оружия, смерть правонарушителя. Кроме физического вреда может быть причинен моральный и материальный вред правонарушителю.

5. Поскольку применение специальных мер административного пресечения влечет причинение физического, материального и морального вреда, их применение регламентируется как административно-правовыми нормами, устанавливающими условия, основания, и порядок их применения, так и нормами уголовного законодательства, об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, т.е. нормами, которые исключают ответственность уполномоченных должностных лиц за вред, причиненный субъектам уголовно-правовой охраны, в результате применения специальных средств административного пресечения.

На основе перечисленных признаков можно сформулировать определение данной группы мер административного принуждения.

Под специальными мерами административного пресечения следует понимать установленные нормами административного права способы и средства прямого физического воздействия на людей, животных или предметы, направленные на физическое воспрепятствование совершению лицом противоправного деяния на месте и во время его совершения, преодоление противодействия с его стороны, понуждение его к исполнению юридической обязанности либо устранение угрозы безопасности личности или общественной безопасности.

К числу мер специального административного пресечения относятся:

- применение физической силы;
- применение специальных средств принуждения (других подручных средств);
- применение огнестрельного оружия;

По способу воздействия на правонарушителя их можно разделить на меры простого физического воздействия (использование приемов рукопашного боя, собак), меры физического воздействия, осуществляемые с помощью технических средств, и физическое воздействие посредством огнестрельного оружия.

С учетом криминологической классификации оружия¹, в основе которой лежат его поражающие свойства, и с учетом поражающих свойств применяемых сотрудниками органов внутренних дел специальных технических средств принуждения и огнестрельного оружия, специальные меры административного пресечения делятся на:

- ошеломляющего действия;
- убойно-травмирующего действия;
- смертоносного действия.

По цели применения исследуемые меры подразделяются на средства активной обороны, к которым относится применение огнестрельного оружия, приемов рукопашного боя, палки специальной, собак, слезоточивого газа, и средства обеспечения специальных операций – использование бронетехники, взрывных устройств, пожарных автоцистерн, светошумовых гранат и пр.

В зависимости от характера воздействия административно-пресекательные меры, осуществляемые с помощью технических средств, делятся на:

- вызывающие болевые ощущения (палка специальная);
- воздействующие на органы дыхания (слезоточивый газ);
- воздействующие на зрительно-слуховые органы (светозвуковые устройства);
- препятствующие свободному передвижению (бронетехника, пожарные автоцистерны, устройства для принудительной остановки транспорта);
- вскрывающие помещения, захваченные правонарушителями.

¹ Корецкий Д.А. Уголовно-правовой режим средств самообороны. Спецкурс по криминальной армалогии (Серия «Юридическая практика»). М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2003. С. 57-58.

Применение физической силы. Термин физическая сила¹ впервые был применен для регулирования полномочий милиции в Законе «О милиции», принятом 18 апреля 1991 года. С принятием закона о полиции эта ситуация не изменилась.

Физической силой следует считать не сопровождающиеся применением спецсредств и огнестрельного оружия физические действия сотрудника полиции, направленные против отдельных лиц либо имущества и состоящие в ограничении телесной неприкосновенности этих лиц, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, а также в повреждении или временном изъятии принадлежащего кому-либо имущества в целях прекращения активного противоправного поведения этих лиц или, в случае их противоправного бездействия, самостоятельного исполнения сотрудником полиции своего законного требования.

Особо подчеркнем, что под применением физической силы следует понимать такое принудительное воздействие, которое основано на использовании мускульной силы и индивидуальных физических возможностей каждого конкретного сотрудника полиции и состоит во вступлении его в непосредственный физический (телесный) контакт с объектом воздействия (человеком, животным, предметами, веществами, механизмами) и может сопровождаться причинением боли, телесных повреждений людям и животным, повреждением или разрушением предметов, механизмов, временным изъятием предметов, веществ и механизмов.

Применение специальных средств принуждения. Для воздействия на людей, животных и предметы в ходе осуществления правоохранительной деятельности уполномоченные лица в соответствии с действующим законодательством могут применять в целях принуждения специальные средства. Применение специальных средств, по сравнению с применением физической силы, позволяет усилить принудительное воздействие и обеспечить, к примеру, необходимый перевес в силе над правонарушителем.

Часть 2 статьи 21 ФЗ «О полиции» предоставила сотрудникам полиции право в качестве специальных средств применять палки специальные, специальные газовые средства, средства ограничения подвижности, специальные окрашивающие и маркирующие средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных, световые и акустические специальные средства, средства принудительной остановки транспорта, средства сковывания движения, водометы. Бронемашин, средства защиты охраняемых объектов, средства разрушения преград.

Различные виды специальных средств имеют разный механизм принудительного действия. Так, не летальное оружие: от химического отравления газообразными раздражающими веществами, психофизиологического воздействия ярким светом и громким звуком до механического удара, связанного с возможным нарушением физической целостности организма; специальные устройства сковывающего действия.

Под применением специальных средств принуждения, как мерой специального административного пресечения следует понимать использование уполномоченными должностными лицами (сотрудниками) тактико-технических свойств (поражающих, сковывающих, для оказания непосредственного воздействия на людей, животных, предметы в случаях и порядке установленных законом.

Применение огнестрельного оружия. Особое место среди средств принуждения, занимает огнестрельное оружие, поскольку оно обладает самой высокой степенью поражающей способности, в том числе, смертоносности. В качестве меры административного принуждения применяется или используется служебное и боевое ручное стрелковое оружие.

¹ Сила это «способность живых существ напряжением мышц производить физические действия, движения. ... Применить силу (физическое воздействие)» (См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. 19-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1987. С. 584).

К служебному оружию относится оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством Российской Федерации разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции.

К боевому ручному стрелковому и холодному оружию относится оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на вооружение Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной службы специального строительства Российской Федерации, Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, Государственного таможенного комитета Российской Федерации, прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы железнодорожных войск Российской Федерации, войск гражданской обороны, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации (далее — государственные военизированные организации).

Нетрудно заметить, что определяющим критерием разграничения на перечисленные виды оружия являются как цели его использования, так и категории субъектов, которым предоставлено право владеть оружием (иметь его на вооружении).

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях (ст.23 ФЗ «О полиции»):

- 1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;
- 2) для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;
- 3) для освобождения заложников;
- 4) для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;
- 5) для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;
- 6) для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;
- 7) для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

Вооруженным сопротивлением и вооруженным нападением признаются сопротивление и нападение, совершаемые с использованием оружия любого вида, либо

предметов, конструктивно схожих с настоящим оружием и внешне неотличимых от него, либо предметов, веществ и механизмов, при помощи которых могут быть причинены тяжкий вред здоровью или смерть.

Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

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

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

3) для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным статьей 15 Федерального закона о полиции;

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

4. Сотрудник полиции имеет право применять служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения во всех случаях, предусмотренных частями 1 и 3 настоящей статьи, а также в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4, 7 и 8 части 1 статьи 21 Федерального закона о полиции.

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

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

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства в следующих случаях (ст.21 ФЗ «О полиции»):

1) для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;

2) для пресечения преступления или административного правонарушения;

3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

5) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;

6) для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе;

7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;

9) для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке;

10) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения;

11) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.

Сотрудник полиции имеет право применять следующие специальные средства:

1) палки специальные - в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 5, 7, 8 и 11;

- 2) специальные газовые средства - в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 5, 7 и 8 части 1;
- 3) средства ограничения подвижности - в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4 и 6 части 1. При отсутствии средств ограничения подвижности сотрудник полиции вправе использовать подручные средства связывания;
- 4) специальные окрашивающие и маркирующие средства - в случаях, предусмотренных пунктами 10 и 11 части 1;
- 5) электрошоковые устройства - в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 5, 7 и 8 части 1;
- 6) светошоковые устройства - в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 5, 7 и 8 части 1;
- 7) служебных животных - в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 7, 10 и 11 части 1;
- 8) световые и акустические специальные средства - в случаях, предусмотренных пунктами 5, 7, 8 и 11 части 1;
- 9) средства принудительной остановки транспорта - в случаях, предусмотренных пунктами 9 и 11 части 1;
- 10) средства сковывания движения - в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 5 части 1;
- 11) водометы - в случаях, предусмотренных пунктами 7, 8 и 11 части 1;
- 12) бронемшины - в случаях, предусмотренных пунктами 5, 7, 8 и 11 части 1;
- 13) средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия, - в случаях, предусмотренных пунктом 11 части 1;
- 14) средства разрушения преград - в случаях, предусмотренных пунктами 5 и 7 части 1.

Сотрудник полиции имеет право применять специальные средства во всех случаях, когда Федеральным законом разрешено применение огнестрельного оружия.

Применение специальных мер административного пресечения сотрудниками государственных военизированных организаций и уполномоченными на то должностными лицами регламентируется как специальными нормами, устанавливающими основания, условия и порядок их применения, так и нормами уголовного законодательства, закрепляющими обстоятельства, исключающие преступность данного деяния. Иначе говоря, нормативно-правовая регламентация применения специальных мер административного пресечения имеет системный характер и включает в себя взаимосвязанные правовые предписания, которые отражают все юридически значимые стороны фактической ситуации применения данных мер принуждения. Совокупность указанных норм образует определенную целостность, в которой отраслевая принадлежность этих норм не имеет принципиального значения.

4. Гарантии реализации института мер административно-правового пресечения

Термин "гарантия" заимствован из французского языка. Гарантия (garantie) - означает ручательство, обеспечение, условие, обеспечивающее что-либо¹. Гарантировать - значит определенным образом обеспечивать, ограждать, охранять, защищать, сделать реальным².

Гарантии реализации мер административного пресечения различны по форме и содержанию.

¹ Словарь иностранных слов. М., 1964. С. 114; Ушаков В.Н. Толковый словарь русского языка. Т. 1. М., 1935. С. 511; Ожегов С.И. Словарь русского языка М., 1978. С. 117.

² Ушаков В.Н. Толковый словарь русского языка. Т.1. М., 1935 С. 511; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., С. 117.

По форме их выражения можно выделить гарантии, закрепленные в виде принципов, юридических фактов, прав и обязанностей, контроля и надзора, ответственности.

В частности деятельность полиции, в том числе связанная с применением мер административного пресечения строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма (ч. 1 ст. 5).

Предусмотренные законом фактические обстоятельства (юридические факты), с наличием которых норма права связывает возможность использования установленных полномочий, могут рассматриваться как вид гарантий законности. Закрепленные в нормах права основания применения мер административного пресечения также могут выступать в качестве гарантий их реализации.

Правовые нормы, определяющие порядок и пределы применения мер административного принуждения в анализируемой сфере деятельности полиции, также рассматриваются как гарантии реализации¹.

В качестве анализируемых правовых гарантий реализации следует рассматривать также нормы, закрепляющие условия в виде конкретных обязанностей сотрудников и формы контроля за деятельностью полиции по применению специальных мер административного принуждения.

Правовыми нормами, определяющими гарантии в виде обязанности, следует рассматривать применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч.5 ст.6);

обязанность сотрудника полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия предупредить о намерении их использовать (ч.1 ст. 19);

обязанность сотрудника полиции оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

Гарантией осуществления контроля и надзора за применением мер специального пресечения является, в частности, положения, закрепляющие обязанность сотрудника полиции

- о каждом случае применения огнестрельного оружия в течение 24 часов с момента его применения представить рапорт начальнику органа внутренних дел по месту своей службы или по месту применения огнестрельного оружия.

- о всех случаях смерти или ранения уведомить прокурора.

Гарантии правомерной реализации (применения) мер административного пресечения, закреплены в виде ответственности.

Решение о применении физической силы, специальных средств и огнестрельного уполномоченное на то должностное лицо принимает, как правило, самостоятельно и поэтому полностью отвечает за последствия их применения. В зависимости от характера правонарушения и тяжести наступивших последствий такая ответственность может быть дисциплинарной, материальной, уголовной и гражданско-правовой.

Говоря об уголовной ответственности, следует подчеркнуть, что в Уголовном кодексе Российской Федерации нет специальной статьи, предусматривающей ответственность за незаконное применение огнестрельного оружия сотрудниками государственных военизированных организаций, другими уполномоченными должностными лицами государственных органов, либо работниками юридических лиц. С учетом обстоятельств происшедшего им вменяется в вину, как правило, совершение умышленного либо неосторожного преступления против личности и (или) должностного

¹ Поникаров В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: Дисс. ...канд. юрид. наук. М.:МЮИ МВД России. 1998. С. 39.

преступления либо превышение пределов необходимой обороны или мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 108, 114 УК РФ).

Сотрудник государственной военизированной организации, другое уполномоченное должностное лицо государственного органа, либо работник юридического лица с особыми уставными задачами незаконно, вне какой-либо связи с возложенными на него служебными обязанностями применивший против кого-либо вверенное ему оружие (мотивы могут быть различными — ревность, месть, хулиганские или корыстные побуждения и т. п.), несет ответственность за содеянное как частное лицо по ст. 105 УК РФ (умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах или без таковых), ст. 111 (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью), ст. 112 (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью), ст. 115 (умышленное причинение легкого вреда здоровью), ч. 3 ст. 213 УК РФ (хулиганство, совершенное с применением оружия). В зависимости от обстоятельств дела такие действия могут быть также квалифицированы по ст. 107 УК РФ (убийство в состоянии аффекта), ст. 113 (причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта), ст. 117 УК РФ (истязание). Если указанные деяния имели место в ходе совершения иных преступлений против личности, собственности и других правоохраняемых объектов, то необходима квалификация по совокупности (с разбоем, бандитизмом, изнасилованием и другими составами).

Умышленное, в нарушение установленных законом оснований и порядка, применение сотрудником государственной военизированной организации, другим уполномоченным должностным лицом государственного органа огнестрельного оружия в связи с возложенными на него обязанностями влечет уголовную ответственность за превышение должностных полномочий в соответствии с ч. 3 ст. 286 УК РФ.

Если, превышая должностные полномочия, сотрудник государственной военизированной организации, другое уполномоченное должностное лицо государственного органа причиняет потерпевшему огнестрельным оружием смерть или тяжкие телесные повреждения, то содеянное им квалифицируется по совокупности ст. 105 и п. «б» ч. 3 ст. 286 УК РФ.

Дисциплинарная ответственность за незаконное применение огнестрельного оружия наступает, как правило, за превышение сотрудником (иным уполномоченным должностным лицом или работником) полномочий, установленных федеральным законом, если это не повлекло существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

По содержанию гарантии реализации мер административного пресечения могут быть правовые и организационные. Все перечисленные выше гарантии по содержанию являются нормативно-правовыми средствами (нормами права).

К числу организационных гарантий, выступающих в качестве организационных мероприятий, можно отнести:

- положение об обязанности сотрудника полиции проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств, применением или использованием огнестрельного оружия;

- соблюдение установленных запретов на вооружение полиции специальными средствами и огнестрельным оружием и боеприпасами, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска.

Так, глобальной целью мер административного пресечения является обеспечение должного уровня правопорядка, безопасности личности общества и государства. Общей целью выступает прекращение правонарушений различной степени общественной опасности. О непосредственной цели можно говорить применительно к конкретной мере административного пресечения и конкретному основанию ее применения. В отдельных случаях можно говорить о дополнительных (сопутствующих) целях.

Кроме того, необходимо учитывать факторы, характеризующие:

а) состояние данного общественного отношения до применения мер административного пресечения;

б) состояние этих общественных отношений на момент принудительного воздействия или после осуществления воздействия;

в) моделируемое (ожидаемое) состояние после применения мер административного пресечения;

г) социальные издержки, понесенные в результате применения данных мер.

Показателем эффективности применения мер административного пресечения будет соотношение между вышеперечисленными состояниями, что позволит разделить деятельность по их применению на определенные уровни (степени).

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.; с изм. от 30.12.2008. - М.: ЭКСМО, 2012. - 47 с.
2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314: ред. от 22.06.2010 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс].- URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 17.05.2015).
3. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724: ред. от 21.05.2012 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс].- URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 17.05.2015).
4. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 № 636: ред. от 19.03.2013 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс].- URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 17.05.2015).
5. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: ред. от 22.12.2014 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс].- URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 13.05.2015).
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: ред. от 12.12.2014 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс].- URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 13.05.2015).
7. Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 08.02.2015).
8. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30.11.2011 № 342-ФЗ ред. от 01.12.2014 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 17.01.2015).
9. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ ред. от 22.12.2014 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс].- URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 27.01.2015).
10. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ ред. 31.12.2014 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>. - (Дата обращения: 15.01.2015).
11. Административное право России: учебник для курсантов и слуш. образ. учрежд. МВД России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2009. – 378 с.
12. Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. - М.: ДГСК МВД России, 2011. - 536 с.
13. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 2012. – 608 с.
15. Четвериков, В.С. Административное право: учебник / В.С. Четвериков. - М.: Эксмо, 2010. – 608 с.
15. Губарева, Т.И. Административная реформа в России: проблемы и промежуточные итоги / Т.И. Губарева // Административное право и процесс.- 2012. -N 10. -С. 29 - 32.
16. Жабин, Н.А. Федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта: актуальные вопросы административно-правового статуса / Н.А. Жабин // Юридический мир. - 2012. - N 2. - С. 46 - 47.

17. Зеленов, М.Ф. Организационно-правовые факторы, способствующие проявлению коррупции в системе исполнительной власти / М.Ф. Зеленов // Административное право и процесс. - 2012. - N 3. - С. 39 - 44.
18. Кирин, А.В. О реформировании системы административного права / А.В. Кирин // Журнал российского права. - 2012. - N 3. - С. 51 - 56.
19. Кодан, С.В. Административное право в системе российского права: формирование и основные направления развития (XV - первая половина XVII века) / С.В. Кодан // Российский юридический журнал. - 2012. - N 4. - С. 207 - 213.
20. Купреев, С.С. К дискуссии о предмете современного административного права / С.С. Купреев // Административное право и процесс. - 2012. - N 4. - С. 22 - 25.
21. Липчанская, М.А. Участие граждан РФ в управлении делами государства в системе исполнительной власти в качестве членов экспертных и общественных органов / М.А. Липчанская, Е.А. Тихон // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - N 11. - С. 25 - 28.
22. Миронов, А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / А.Н. Миронов // Административное право и процесс. - 2012. - N 2. - С. 32 - 38.
23. Мисник, Г.А. О единстве системы исполнительной власти в области охраны водных объектов / Г.А. Мисник // Экологическое право. - 2012. - N 1. - С. 38 - 41.
24. Нестеров, А.В. О понятии администрирования в административном праве / А.В. Нестеров // Административное и муниципальное право. - 2012. - N 3. - С. 68 - 72.
25. Сангаджиев, Б.В. Перспективы развития в России института мировой юстиции / Б.В. Сангаджиев // Административное право и процесс. - 2012. - N 2. - С. 11 - 14.
26. Стахов, А.И. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения / А.И. Стахов, И.А. Нестеренко // Административное право и процесс. - 2012. - N 4. - С. 37 - 42.
27. Челпаченко, О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности / О.А. Челпаченко // Административное и муниципальное право. - 2012. - N 2. - С. 53 - 58.
28. Шайдуров, С.А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти / С.А. Шайдуров // Журнал российского права. - 2012. - N 9. - С. 120 - 127.
29. Осинцев, Д.В. О деструктивном признаке "другого лица" в составе административного правонарушения / Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. - 2010. - N 3. - С. 186 - 187.
30. Ражков, Р.А. Установление вины юридического лица как обязательного элемента состава административного правонарушения в арбитражном процессе / Р.А. Ражков // Административное право и процесс. - 2010. - N 2. - С. 30 - 32.
31. Савчишкин, Д.Б. Информационно-административное правонарушение: понятие, признаки, состав / Д.Б. Савчишкин // Административное и муниципальное право. - 2011. - N 7. - С. 71 - 82.
32. Хатова, Ж.М. Понятие состава административного правонарушения нуждается в законодательном закреплении / Ж.М. Хатова // Административное право и процесс. - 2007. - N 1.
33. Чаннов, С.Е. Состав административного правонарушения как основание административной ответственности / С.Е. Чаннов // СПС КонсультантПлюс, 2008.
34. Алхутова, Е.Ю. Привлечение субъектов предпринимательства к административной ответственности по результатам проверок прокурорами контролирующих органов / Е.Ю. Алхутова // Законность. - 2012. - N 5. - С. 30 - 34.
35. Апарышев, И. Алкоголь под особым контролем государства / И. Апарышев // ЭЖ-Юрист. - 2012. - N 29. - С. 12.

36. Калинин, Г.И. К вопросу о применении административного приостановления деятельности / Г.И. Калинин, Л.Е. Калинина // Право и экономика. - 2012. - N 4. - С. 66 - 70.
37. Морозова, Н. Изменение меры ответственности: уменьшить можно, усилить нельзя? / Н. Морозова // ЭЖ-Юрист. - 2012. - N 27. - С. 7.
38. Чанов, С. Обязательные работы или принудительный труд / С. Чанов // ЭЖ-Юрист. - 2012. - N 29. - С. 2.
39. Апарышев, И. КоАП поможет изъять алкогольную продукцию / И. Апарышев // ЭЖ-Юрист. - 2012. - N 12. - С. 2.
40. Газизов, Д.А. Административная ответственность за немедицинское потребление наркотических средств / Д.А. Газизов // Административное право и процесс. 2012. - N 4. - С. 52 - 55.
41. Жабин, Н.А. Борьба с допингом в России / Н.А. Жабин // Спорт: экономика, право, управление. - 2012. - N 1. - С. 20 - 24.
42. Макарец, А.А. Административная ответственность средств массовой информации: на примере применения ст. 5.5 КоАП РФ / А.А. Макарец // Административное право и процесс. - 2012. - N 1. - С. 32 - 35.
43. Николаева, Е. Из преступления в правонарушение / Е. Николаева // ЭЖ-Юрист. - 2012. - N 13. - С. 1, 7.
44. Пикалова, А. Трудно из болота тащить бегемота. Ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей / А. Пикалова // Трудовое право. - 2012. - N 2. - С. 39 - 44.
45. Тарабан, Н.А. К вопросу об административной ответственности за нарушение избирательного законодательства / Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - N 1. - С. 30 - 35.
46. Шишкина, О.Е. О некоторых теоретических и практических проблемах реализации свободы слова на выборах / О.Е. Шишкина // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - N 12. - С. 44 - 49.
47. Бычков, А. Животные как объект права / А. Бычков // ЭЖ-Юрист. - 2012. - N 21. - С. 16.
48. Васильева, М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации) / М.И. Васильева // Журнал российского права. - 2012. - N 8. - С. 40 - 49.
49. Гончарова, Е.А. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения / Е.А. Гончарова // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - N 3. - С. 27 - 30.
50. Ермолина, М.А. Принцип платности природопользования и проблемы правоприменения / М.А. Ермолина // Правовые вопросы строительства. - 2012. - N 1. - С. 12 - 15.
51. Клебанов, Л.Р. О юридической ответственности за причинение вреда памятникам истории и культуры / Л.Р. Клебанов // Журнал российского права. - 2012. - N 3. - С. 63 - 69.
52. Колесова, О.Н. Правовой режим водоохранной зоны / О.Н. Колесова // Журнал российского права. - 2012. - N 4. - С. 50 - 57.
53. Куркина, Н.В. К вопросу о защите интеллектуальной собственности в России / Н.В. Куркина // Российская юстиция. - 2012. - N 5. - С. 5 - 8.
54. Анохин, В.С. О подведомственности споров, связанных с оспариванием постановлений и действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей / В.С. Анохин // Юрист. - 2012. - N 4. - С. 27 - 33.
55. Горшунов, Д.Л. Проблемы исполнения судебных решений, содержащих требования к бюджетным учреждениям совершить определенные действия / Д.Л. Горшунов // Юрист. - 2012. - N 8. - С. 36 - 38.

56. Дерюга, А.Н. Порядок применения ст. 17.7 КоАП России в отношении лиц, не реагирующих на представление дознавателя / А.Н. Дерюга // Административное право и процесс. - 2012. - N 3. - С. 54 - 58.
57. Оленьчева, А.Н. Совершенствование законодательства Российской Федерации, затрагивающего деятельность Федеральной службы судебных приставов / А.Н. Оленьчева, Н.А. Соколова // Практика исполнительного производства. - 2012. - N 2. - С. 9-15.
58. Талипов, Д.Х. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности / Д.Х. Талипов, Д.Ю. Болдырев // Законность. - 2012. - N 4. - С. 28 - 33.
59. Уманская, В.П. Административная ответственность в сфере государственного управления / В.П. Уманская // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - N 3. - С. 42-47.
60. Булавин, С.П. Правовой статус сотрудника полиции / С.П. Булавин, В.В. Черников // Административное право и процесс. - 2011. - N 9. - С. 2 - 10.
61. Василенко, Г.Н. Административное законодательство в условиях применения норм Федерального закона "О полиции" / Г.Н. Василенко // Административное и муниципальное право. - 2012. - N 3. - С. 30 - 35.
62. Дубровин, А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект / А.К. Дубровин // Российская юстиция. - 2011. - N 12. - С. 61 - 62.
63. Сильников, А.М. Особенности правового регулирования применения сотрудниками полиции специальных средств / А.М. Сильников // Административное право и процесс. - 2011. - N 9. - С. 61 - 63.
64. Соловей, Ю.П. Вхождение (проникновение) сотрудников полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом "О полиции" / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. - 2012. - N 3. - С. 17 - 25.
65. Сочнев, Д.В. Транспортная безопасность и правовое регулирование деятельности подразделений органов внутренних дел по пресечению экстремистских проявлений / Д.В. Сочнев // Транспортное право. - 2013. - N 2. - С. 7 - 12.
66. Цуканов, Н.Н. О соотношении норм Закона "О полиции" и УК РФ в регулировании права сотрудника полиции применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. - 2012. - N 3. - С. 68 - 71.