



Министерство внутренних дел Российской Федерации

Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова

Н.А. Ахтанина

ПРАКТИКУМ ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2022

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова**

Н.А. Ахтанина

**ПРАКТИКУМ ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ЮРИСДИКЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2022**

УДК 351.95
ББК 67.99(2)1
А95

Рецензенты:

канд. юрид. наук, доцент Г.Н. Василенко
(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя)
А.С. Жуков
(Управление МВД России по Орловской области)

Ахтанина, Наталья Анатольевна.

А95 Практикум по административной юрисдикции органов внутренних дел : учебное пособие / Н.А. Ахтанина – Орёл : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022. – 134 с.

В учебном пособии рассматривается и анализируется место и роль органов внутренних дел в системе административной юрисдикции России.

Автор, опираясь на широкий круг источников, исследования современных ученых и складывающуюся судебную и правоприменительную практику, анализирует природу, сущность, теоретическое и практическое значение административной юрисдикции.

Полученные выводы и предложения, содержащиеся в учебном пособии, могут быть использованы в нормотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства, а также в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Учебное пособие предназначено для сотрудников ГИБДД МВД России, курсантов, слушателей, адъюнктов.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 351.95
ББК 67.99(2)1

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Понятие, предмет и система административной юрисдикции органов внутренних дел	6
§ 1.1. Административная юрисдикция: понятие и сущность	6
§ 1.2. Особенности административной юрисдикции органов внутренних дел	17
§ 1.3. Органы внутренних дел как субъекты административной юрисдикции	22
Глава 2. Понятие, сущность административной ответственности и ее особенности	31
§ 2.1. Понятие, признаки и законодательная основа административной ответственности	31
§ 2.2. Понятие, цели, сущность и виды административных наказаний	36
§ 2.3. Общие правила назначения административных наказаний	46
§ 2.4. Общая характеристика и классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	57
Глава 3. Общая характеристика административно-правового статуса участников производства по делам об административных правонарушениях	84
§ 3.1. Административно-правовой статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении	84
§ 3.2. Особенности административно-правового статуса потерпевшего по делу об административном правонарушении	89
§ 3.3. Административно-правовой статус защитника по делу об административном правонарушении, эксперта и специалиста	96
Глава 4. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел	106
§ 4.1. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемое сотрудниками органов внутренних дел (полицией)	106
§ 4.2. Особенности рассмотрения дела об административном правонарушении и принятие по нему решения сотрудниками органов внутренних дел (полицией)	114
§ 4.3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции	127
§ 4.4. Особенности исполнения отдельных видов административных наказаний сотрудниками органов внутренних дел (полицией)	130
Заключение	133

ВВЕДЕНИЕ

Важность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) обусловлена не только большим удельным весом административных правонарушений в общей структуре правонарушений, но и расширением административно-юрисдикционной защиты при сужении в современных условиях сферы уголовно-правового регулирования. Для того чтобы полнее раскрыть понятие и содержание административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, необходимо в первую очередь дать ее краткую характеристику в рамках административного процесса.

Административный процесс и составляющие его производства пока еще не обеспечены в необходимой мере должным правовым регулированием¹. Исключение, пожалуй, составляет такая часть административного процесса, как производство по делам об административных правонарушениях. Явно неприемлемый для современных потребностей уровень регулирования важнейших сторон административного процесса – составляющих его производств неоднократно отмечался в отечественной правовой литературе.

Понятие административной юрисдикции органов внутренних дел не имеет своего правового закрепления. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях² (КоАП РФ), других нормативных правовых актах, в т.ч. МВД России, четкого и однозначного определения пока не существует. Производство по делам об административных правонарушениях наиболее полно урегулировано нормами материального и процессуального административного права. Основным правовым актом законодательного характера является КоАП РФ.

Задачи производства по делам об административных правонарушениях заключаются в обеспечении всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешении его в точном соответствии с законом, обеспечении исполнения вынесенного постановления, а также выявлении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Надзор за точным и единообразным исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях осуществляют Генеральный прокурор и назначаемые им прокуроры.

Сложнее решить вопрос о конкретном выражении предметов ведения субъектов Российской Федерации. В частности, допустима идея фор-

¹ Головки В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 4–13.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

мирования собственных республиканских, краевых, областных и иных КоАП как по предметам материального, так и процессуального административного права. Недостаточная упорядоченность законодательства в рассматриваемой области дает основания для вывода о том, что законодательное регулирование процессуальных вопросов административного права отнесено к компетенции Российской Федерации, а ее субъекты подобной компетенцией не наделены.

На федеральном уровне известны случаи, когда отдельные виды производства по делам об административных правонарушениях дополнительно регламентируются специальными нормативными актами ведомственного характера. Но главное заключается в том, что процессуальные нормы КоАП РФ и в подобных случаях играют первостепенную роль. Ибо в основном правила ведения производства распространяются на все случаи рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел, в том числе на определение административно-правового статуса государственных органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1.1. Административная юрисдикция: понятие и сущность

«Юрисдикция» – термин латинского происхождения, отождествляющийся с судопроизводством (от латинского «юрис» – право, «дико» – говорю). Под юрисдикцией понимается «установленная законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям»³. Нередко юрисдикцию отождествляют с правосудием, подведомственностью, подсудностью разрешаемых дел.

Несмотря на многозначность данного термина, в правовой теории выделяются в основном два подхода относительно его значения. В первом случае юрисдикцию отождествляют с конкретной деятельностью компетентных государственных органов (их должностных лиц) по рассмотрению дел о правонарушениях и вынесению решений по ним в установленных законом формах и порядке⁴. Во втором – она отождествляется с полномочиями органов государства на осуществление юрисдикционной деятельности⁵.

Отталкиваясь от общей характеристики административно-процессуальной деятельности, можно выделить основные черты, свойственные ее юрисдикционному пониманию как наиболее предпочтительному в юридическом смысле. При этом необходимо учитывать, что такого рода деятельность имеет определенные границы, не позволяющие отождествлять ее с любым проявлением реализации исполнительной власти.

Наиболее характерные черты административной юрисдикции, находящие свое выражение в административно-юрисдикционном производстве, состоят в следующем.

Административная юрисдикция базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле, основанных на оценке судебной юрисдикции. Как известно, в ее основе в соответствии с функционально-компетенционным содержанием судебной власти лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, наконец, применение в необходимых случаях при негативной оценке

³ Юридический энциклопедический словарь. М., 2004. С. 414.

⁴ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 9.

⁵ Петухов А.П. Юрисдикционная деятельность в советском государственном управлении // Правоведение. 1980. № 5. С. 37–43.

их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения. Так поступают судебные органы при рассмотрении различных, а в последние годы – и административных дел, давая тем самым основу для понимания реального юридического содержания юрисдикции и юрисдикционной деятельности.

Однако юрисдикционную функцию в изложенном понимании, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления фактически осуществляют непосредственно исполнительные органы (должностные лица), т.е. во внесудебном порядке. Такого рода их действия выражают практическую реализацию одного из составных элементов их административной право- и дееспособности. А это означает, что тем самым они осуществляют административную юрисдикцию.

Органы внутренних дел являются одним из многочисленных субъектов, уполномоченных действующим законодательством рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания на лиц, виновных в их совершении. Эта деятельность отождествляется в отечественной правовой науке с административной юрисдикцией⁶. Являясь составной частью правоохранительной деятельности, административная юрисдикция – сложный правовой феномен, имеющий свое содержание, нормативную базу, формы осуществления.

Упорядоченность общественных отношений, защищенность публичных и частных интересов – одно из основных условий стабильности развития государства и общества. Такая упорядоченность, закрепленная в нормах права и воплощенная в реальном поведении людей, обоснованно связывается с понятием правопорядка. Правовой порядок, по мнению И.И. Сыдорука, выступает как определенная устойчивая система взаимосвязанных и образующих целостное единство признаков и элементов, выражающих различные уровни правовой упорядоченности общественных отношений⁷. Более того, как показывает практика правоохранительных органов, неправомерное поведение является не досадным исключением, а массовым явлением. Так, современная преступность в России давно уже престала быть чисто полицейской проблемой и представляет серьезную угрозу национальной безопасности⁸. Не исключение и другие виды противоправного поведения, среди которых наиболее распространенными являются административные правонарушения. Для противодействия такому поведению необходима организованная сила, значительные материальные,

⁶ См., например: Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. М., 1970; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979 и др.

⁷ См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

⁸ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

кадровые и иные ресурсы. Такими возможностями обладает только государство. Именно на него Конституция Российской Федерации возлагает обязанность охраны правопорядка, защиту прав и свобод граждан. Решение этих задач обуславливает потребность в особом роде деятельности, которая получила наименование правоохранительной.

Понятию правоохранительной деятельности уделялось немало внимания в отечественной и зарубежной юридической науке. Не вдаваясь в детальное его рассмотрение, отметим, что данную деятельность составляет комплекс взаимосвязанных блоков правоприменительных действий. К ним чаще относят:

- а) надзорно-контрольную деятельность;
- б) деятельность по обеспечению исполнения норм права (правообеспечение);
- в) деятельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях;
- г) деятельность по исполнению (реализации) государственного призыва⁹.

Каждый из этих блоков имеет свою функцию, систему соответствующих органов, нормативную регламентацию.

Важным в методологическом плане является идея центрального звена в правоохранительной деятельности, выдвинутая известным правоведом С.С. Алексеевым. По его мнению, таким центральным звеном в правоохране является рассмотрение дела о правонарушении, правовом споре (юридического дела) и принятие решения по нему¹⁰. Данная деятельность отождествляется с понятием юрисдикции. Только в процессе этой деятельности реализуется юридическая ответственность, разрешается правовой спор, применяются правовые санкции. Такими функциями не обладает никакой другой вид правоохранительной деятельности. Юрисдикция занимает особое, главное место в системе правоохраны. По существу другие виды правоохранительной деятельности создают условия для осуществления юрисдикции (контроль, надзор и др.) или обеспечивают реализацию решений органа, рассматривающего дело о правонарушении (правовом споре). Так, сотрудники полиции в процессе надзора выявляют правонарушения, задерживают нарушителей, составляют протоколы об административном правонарушении, проводят административное расследование и совершают иные правоприменительные действия, без которых невозможно рассмотрение дела о правонарушении по существу и принятие решения по нему. Деятельность кредитных учреждений, судебных приставов и других субъектов обеспечивает исполнение решения, вынесенного юрисдикционным органом. Следует также подчеркнуть, что в рамках юрисдикции не только

⁹ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 182.

¹⁰ Проблемы теории права: курс лекций в двух томах. Т. 2. Свердловск, 1983. С. 278–288.

применяются правовые санкции, но и проверяется законность и обоснованность привлечения лица к юридической ответственности, которое в соответствии с конституционными нормами и деликтным законодательством наделено широкими правами по защите своих интересов (пользоваться юридической помощью, представлять доказательства, заявлять ходатайства и др.).

Юрисдикция, равно как и другие виды правоохранительной деятельности, имеет свои функции, содержание, систему осуществляющих ее субъектов, формы реализации. В основе современных концепций юрисдикции, за немногим исключением, лежат ее характеристичные признаки, обоснованные видным болгарским ученым П. Стайновым. Он связывал понятие этого вида правоохранительной деятельности с наличием правонарушения (правового спора), состязательности производства, принятием решения по делу в установленной законом форме. Эти признаки интерпретирует большинство ученых, исследующих как общее понятие юрисдикции, так и отраслевые ее виды. Мы также попытаемся дать научную оценку данным признакам применительно к теме административной юрисдикции. Последняя является лишь одним из видов юрисдикционной деятельности, к которой доктрина относит гражданско-правовую, уголовно-правовую, дисциплинарную, арбитражную, административную¹¹. Обратимся к рассмотрению понятия административной юрисдикции, в осуществлении которой значительная роль принадлежит органам внутренних дел.

Как уже указывалось выше, большинство исследователей в той или иной мере исходят из концепции юрисдикции, предложенной П. Стайновым. В ее основу положены три признака: наличие правонарушения (правового спора), состязательность производства, принятие решения по делу в установленной законом форме. Их характеристика довольно подробно изложена в отечественной и зарубежной правовой литературе¹², поэтому ограничимся отдельными суждениями по содержанию названных признаков. Прежде всего, необходимо определиться с предметом юрисдикции, выяснить, что же является ее основанием, какие юридические дела вызывают потребность в административно-юрисдикционной деятельности. В правовой литературе высказаны различные суждения о предмете административной юрисдикции. Причем эти разночтения в значительной мере определяют позиции ученых в вопросах объема и понятия самой юрисдикционной деятельности. Поэтому представляется целесообразным остановиться на анализе доктрины по этому вопросу.

¹¹ Стайнов П. Особените юрисдикции в областта на администрацията. София, 1996.

¹² См., например: Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 2003; Сухарева Н.В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004 и др.

В научных работах понятие юрисдикции чаще всего связывается с правонарушением. Это и правильно, поскольку совершение противоправных деяний вызывает необходимость соответствующей охранительной реакции государства и его органов. В правовом государстве такая реакция предполагает демократическую процедуру установления объективной истины. Неслучайно законодатель при определении задач производства по делам об административных правонарушениях выделяет в первую очередь всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом (ст. 24.1 КоАП РФ). Исходя из такого понимания, ряд авторов рассматривает в качестве основания административной юрисдикции факт совершения административного правонарушения. Так, А.Ю. Якимов понятие административной юрисдикции формулирует следующим образом: «рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленных порядке и формах»¹³. Нетрудно заметить, что автор сводит рассматриваемую деятельность к так называемой «наказательной административной юрисдикции» (И.И. Стайнов, Дерминджиев и др.), основанием которой является совершение административного правонарушения.

Большинство правоведов, исследовавших понятие административной юрисдикции, вкладывает в него более широкое содержание, полагая не без оснований, что предметом данной деятельности выступают не только нарушения, но и административно-правовые споры. Такая трактовка, получившая обстоятельную разработку в трудах А.Ф. Виноградова, Н.Г. Салищевой, Н.Ю. Хаманеевой, А.П. Шергина и других ученых, значительно расширяет как основания, так и объем административной юрисдикции. Не вдаваясь подробно в дискуссию о понятии и видах административно-правового спора, следует согласиться с А.Б. Зеленцовым, по мнению которого, «эта категория является одной из ключевых в административно-процессуальном праве, поскольку административный спор, наряду с административным правонарушением, составляет предмет административно-юрисдикционной деятельности»¹⁴. Диапазон административно-правовых споров весьма широк. Это рассмотрение жалоб граждан на действия (решения) администрации, нарушающие их права и свободы, в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации¹⁵, налоговые споры, споры о компетенции, споры, возникающие из административно-правовых отношений. Следует согласиться с Н.В. Сухаревой в том, что в настоящее время закончился период «отсутствия спора с властью» и начались демо-

¹³ Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 7.

¹⁴ Зеленцов А.Б. Содержание и виды административно-правовых споров // Административное право: теория и практика: материалы научной конференции. М., 2006. С. 339.

¹⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2022).

кратические преобразования и правовые реформы¹⁶. Более того, закрепление в ст. 118 Конституции Российской Федерации административного судопроизводства как одной из форм правосудия расширяет перспективы юрисдикционного разрешения административно-правовых споров.

Отдельными авторами круг оснований административной юрисдикции понимается еще шире. Так, Ю.К. Осипов определяет юрисдикцию как властное разрешение компетентными органами различных правовых вопросов, возникающих в сфере права¹⁷. Причем к предмету юрисдикции им относятся дела по установлению юридических фактов, регистрация актов гражданского состояния и другие. Нетрудно заметить, что в данном случае речь идет о разрешении дел, в основе которых нет спора о праве. В науке устоялось мнение о том, что юрисдикция возникает и имеет место там, где необходимо решить спор о праве, о нарушениях правовых предписаний. Такая трактовка позволяет не только отграничить предмет юрисдикции от иных юридических дел, но и создает научные предпосылки для определения компетенции юрисдикционных органов, их отличия от других субъектов, осуществляющих правоприменение в процессе исполнительно-распорядительной деятельности. Бесспорные юридические дела, как правило, разрешаются в ходе оперативной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц (например решения о назначении на должность, о предоставлении материальной помощи и др.). Административная юрисдикция – специализированный вид правоохранительной деятельности по рассмотрению дел о нарушениях и административно-правовых споров.

Соглашаясь с такой трактовкой оснований административной юрисдикции, выскажем некоторые соображения об уточнении предмета рассматриваемой деятельности. Выделение в качестве оснований административных правонарушений и административно-правовых споров по существу обособляет две разновидности административной юрисдикции: ее наказательную ветвь и рассмотрение административно-правовых споров. Такой подход к исследованию вполне оправдан и плодотворен в плане классификации видов административной юрисдикции, выявления особенностей каждого из них. Но в основе как административного правонарушения, так и административно-правового спора лежит правовой конфликт, в нем по существу интегрированы оба основания административной юрисдикции. Неслучайно подчеркивает Л.С. Явич, что юрисдикционное вмешательство государственных органов не требуется, пока не возникают правовые конфликты¹⁸. Попутно заметим, понятием правового конфликта все чаще оперирует законодатель, например, Трудовой кодекс Российской Федерации¹⁹

¹⁶ Сухарева Н.В. Указ соч. С. 3.

¹⁷ Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 2003. С. 26.

¹⁸ Явич Л.С. Общая теория права. Изд. Ленинградского ун-та, 1996. С. 299.

¹⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

содержит нормы о разрешении трудового конфликта. Последний может быть вызван как нарушением работодателем или работником своих обязательств, так и разногласиями сторон. Исходя из такого понимания предмета рассматриваемой деятельности, можно предварительно определить административную юрисдикцию как деятельность по разрешению административно-правовых конфликтов.

Следующий признак административной юрисдикции связан с ее содержанием. Как ни странно, но содержательный элемент, как правило, выделяется в качестве самостоятельного признака данной деятельности, хотя в определениях административной юрисдикции он почти всегда упоминается. Содержание административной юрисдикции состоит в рассмотрении дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров. Такое понимание, широко распространенное в правовой литературе, можно принять за исходную позицию. Вместе с тем рассмотрение дела юрисдикционным органом не является самоцелью. Его задача – решить дело, оказать правовую защиту охраняемым интересам. Поэтому содержание административной юрисдикции оправданно связывать не только с рассмотрением, но и с решением дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров. Рассматриваемый признак также важен для определения границ административной юрисдикции, объема составляющих ее правоприменительных действий, отграничения от других блоков правоохранительной деятельности. Мы обращаем на это особое внимание потому, что в правовой литературе в содержание административной юрисдикции включаются правоприменительные действия, не охватываемые рассмотрением дела по существу и его решением. Так, нередко включается в состав административной юрисдикции применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а иногда и административно-предупредительных мер²⁰. С последней новацией, касающейся административно-предупредительных мер, вряд ли можно согласиться, так как в основе их применения не всегда имеет место факт административного правонарушения, но включение как составляющей административной юрисдикции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, на наш взгляд, является правомерным и не образует смешения административной юрисдикции с производством по делам об административных правонарушениях. Последнее состоит из нескольких стадий, объединяющих обособленные группы правоприменительных действий по делам об административных правонарушениях. Это возбуждение дела, рассмотрение его по существу, пересмотр вынесенных решений, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Данные стадии нашли отражение в четвер-

²⁰ См., например: Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 45 и др.

том и пятом разделах нового КоАП РФ. Само наименование стадий свидетельствует о том, что рассмотрение дела – это один из блоков производства по делам об административных правонарушениях. При этом меры обеспечения данного производства применяются в рамках реализации мер принуждения, включающих, наряду с административно-предупредительными мерами, меры пресечения и процессуального обеспечения. Поэтому нельзя согласиться с ошибочным, на наш взгляд, мнением Т.П. Сасыкова, который утверждает, что «здесь очевидно смешение административной юрисдикции с производством по делам об административных правонарушениях», а «меры обеспечения производства применяются в процессе контрольно-надзорной деятельности»²¹.

Таким образом, содержанием административной юрисдикции охватываются правоприменительные действия по возбуждению, расследованию, применению мер пресечения и процессуального обеспечения, а также по рассмотрению и решению по существу дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров.

Третий признак административной юрисдикции состоит в особой процессуальной процедуре рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении и административно-правового спора. Данный признак в правовой литературе часто отождествляют с состязательной процедурой разрешения дела. Для этого есть весомые основания, поскольку административно-юрисдикционный процесс предполагает активность не только органа (должностного лица), рассматривающего дело, но и других его участников (лица, привлекаемого к ответственности, потерпевшего, защитника, законного представителя юридического лица и др.). Такая активная позиция участников процесса базируется на законе, представляющем им права защищать свои интересы, представлять доказательства, оспаривать решения юрисдикционного органа и т.д. Причем закон обязывает последнего обеспечить реализацию таких прав. Следует отметить, что КоАП РФ значительно расширил процессуальные возможности всех участников производства по делам об административных правонарушениях по защите своих законных прав и интересов. Анализируя данную особенность административной юрисдикции, видный болгарский ученый П. Стайнов называет ее «элементарным состязательным производством». Этим юрисдикция отличается от одностороннего разрешения дел в процессе оперативно-распорядительной деятельности. Признавая важность состязательности, имманентной юрисдикционному производству, мы не склонны сводить к ней всю процедуру рассмотрения и разрешения дел. Данная процедура богаче. Состязательность скорее один из принципов админи-

²¹ Сасыков Т.П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Форштат М.Л. Детский дорожно-транспортный травматизм: вчера и сегодня // Актуальные вопросы обеспечения безопасности дорожного движения: сборник статей научно-практической конференции. СПб., 2009. С. 25.

стративно-юрисдикционного процесса, элемент сложного процессуального порядка рассмотрения и разрешения дел, начиная от подготовки к рассмотрению дела и заканчивая объявлением решения по делу. Причем особенностью данного порядка является «жесткая модель правового регулирования», на что обращалось уже внимание в административно-правовой науке (С.С. Алексеев, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.). Орган (должностное лицо), рассматривающий дело по существу, связан жестким порядком при осуществлении правоприменительных действий. Их последовательность, содержание, сроки осуществления, формы закрепления результатов строго определены законом. Напомним, что в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органы управления обладают определенной свободой усмотрения²². Поэтому рассматриваемый признак административной юрисдикции следует связывать с особой процессуальной процедурой, жестко определяющей порядок правоприменительной деятельности юрисдикционного органа (должностного лица) и устанавливающей демократические начала состязательности административно-юрисдикционного процесса. Сочетание строгого процессуального регламента и демократизма процедуры рассмотрения дела является гарантией законности юрисдикционной деятельности и обеспечения прав и интересов участников процесса. Разделяя мнение ученых о необходимости совершенствования правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях (к этому вопросу еще вернемся), мы не можем согласиться с предложением Н.Г. Салищевой о целесообразности ведения протоколов о рассмотрении дел об административных правонарушениях во всех субъектах административной юрисдикции, а не только в случаях рассмотрения дела коллегиальным органом²³. Такое предложение, проникнутое идеями защиты прав участников административно-юрисдикционного процесса, не в полной мере учитывает, по нашему мнению, специфику рассмотрения дел единолично уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти, которые составляют подавляющее большинство субъектов административной юрисдикции. В отличие от коллегиальных органов у них нет секретаря, который бы вел предлагаемые протоколы о рассмотрении дела об административном правонарушении. Возложение же такой обязанности на самих должностных лиц, принимающих решения по делу, нереально ввиду объема их работы.

Следующий признак административной юрисдикции отражает ее результат, логическое завершение правоприменения по делу. Издание юрисдикционного акта в установленной законом форме – обязательный признак любого вида юрисдикционной деятельности. Следует особо подчеркнуть, что закон требует обязательно вынести по результатам рассмотрения дела

²² Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.

²³ Салищева Н.Г. Процессуальные новеллы КоАП РФ // Закон. 2004. № 7. С. 114.

соответствующее решение (приговор, постановление, решение, определение). Юрисдикционный орган (должностное лицо) не вправе уклониться от принятия решения по делу. Причем этот правоприменительный акт занимает центральное место среди процессуальных документов, сопровождающих совершение отдельных правоприменительных действий (протоколы об административном задержании, осмотре помещения, заключение эксперта и др.). «Отличительной особенностью данного акта, – подчеркивает А.П. Шергин, – является то, что посредством его реализуется принудительное воздействие права на участников общественных отношений. В нем находит отражение реализация правовых санкций к конкретному жизненному случаю»²⁴. Данная особенность предопределяет и устанавливаемые законом особые юридическую силу, форму, порядок вступления акта юрисдикции в силу. Так, решение по делу об административном правонарушении является обязательным для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами (ст. 31.2 КоАП РФ), выносится в виде постановления (ст. 29.9 КоАП РФ), вступает в законную силу в порядке, определяемом ст. 31.1 КоАП РФ. Юрисдикционный акт играет значительную роль в механизме правового регулирования, являясь юридическим фактом возникновения соответствующих правоохранительных отношений. С помощью этих актов определяются права и обязанности правонарушителя и юрисдикционного органа, сторон административно-правового спора, других субъектов правоприменения. Иными словами, акты административной юрисдикции выполняют функцию поднормативного правового регулирования, в ходе которого нормативные установления получают конкретизацию применительно к жизненным случаям. По мнению С.С. Алексеева, такое регулирование присутствует во всех случаях правоприменительной деятельности, когда субъективные права и обязанности не могут возникнуть без властной деятельности компетентных органов, в том числе когда она связана с привлечением виновных к ответственности. Юрисдикционные акты вносят определенность в отношения ответственности, делают их предметными. К примеру, постановление о назначении административного штрафа порождает комплекс прав и обязанностей (обязанности нарушителя уплатить определенную сумму штрафа в установленный законом срок, учреждения банка – принять такую сумму и выдать соответствующую квитанцию, субъекта административной юрисдикции – осуществить контроль за исполнением данного постановления и т.д.).

Наконец, административная юрисдикция связывается с определенным кругом субъектов, правомочных осуществлять такую деятельность. При этом закон не только очерчивает круг этих субъектов, но и закрепляет их видовую и предметную компетенцию, за рамки которых они не вправе

²⁴ Шергин А.П. Указ. соч. С. 14.

выходить. Так, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Рассмотрение основных признаков административной юрисдикции позволяет сделать вывод, что она – один из видов юрисдикционной деятельности, имеющей своим назначением разрешение административно-правовых конфликтов (дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров). По своей правовой природе административная юрисдикция является правоприменительной, правоохранительной деятельностью по возбуждению, расследованию, применению мер принуждения и процессуальному обеспечению, а также рассмотрению уполномоченными органами (должностными лицами) дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров в рамках строгой процедуры и вынесению решения в установленных законом форме и порядке.

Проведенный анализ сущности и содержания административной юрисдикции органов внутренних дел позволяет сделать следующие выводы:

- юрисдикция является центральным звеном в правоохранительной деятельности органов внутренних дел, основное содержание которой составляет разрешение правовых конфликтов;

- административная юрисдикция – один из видов юрисдикционной деятельности, характеризующейся следующими признаками:

- а) наличие административно-правового конфликта (административного правонарушения или административно-правового спора);

- б) жесткая процессуальная модель правоприменения в сочетании с демократическими принципами юрисдикционного процесса;

- в) специальный субъект административной юрисдикции;

- г) принятие решения в установленных законом форме и порядке;

- органы внутренних дел осуществляют так называемую «наказательную» административную юрисдикцию, в основе которой лежит факт административного правонарушения. Ее содержание заключается в возбуждении дела об административном правонарушении, применении мер пресечения, процессуальному обеспечению, рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решения по ним. Правовая оценка (квалификация) административных правонарушений занимает центральное место в административно-юрисдикционном процессе. Нормативная основа квалификации административных правонарушений имеет сложный состав,

в который наряду с нормами КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях входят нормы УК РФ других правовых нормативных актов;

- превентивная роль административной юрисдикции не исчерпывается предупреждением административных правонарушений, она содействует предупреждению и преступных проявлений. Такая функция административной юрисдикции должна найти адекватное отражение в ст. 1.2 и 24.1 КоАП РФ.

§ 1.2. Особенности административной юрисдикции органов внутренних дел

Большинство исследователей административную юрисдикцию органов внутренних дел рассматривают в качестве самостоятельного правоохранительного вида. Например, А.П. Корнев под административной юрисдикцией органов внутренних дел понимал часть административной деятельности органов внутренних дел по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а также по разрешению жалоб граждан²⁵. В основном такой же позиции придерживается и А.Ю. Якимов. По его мнению, административная юрисдикция представляет собой «рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие по ним решений в установленных порядке и формах»²⁶. И.Ш. Килясханов, поддерживая эту точку зрения, подчеркивал, что административно-юрисдикционная деятельность включает в себя не только стадию рассмотрения административных дел, но и стадию возбуждения²⁷. Представляет интерес позиция Ю.Н. Старилова: критикуя единое правовое регулирование различных видов деятельности, он считает, что производство по делам об административных правонарушениях имеет противоречивую природу. С одной стороны, оно включает правосудие по административным делам с помощью судебной власти, а с другой – административно-юрисдикционную деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях²⁸.

Некоторые авторы считают, что административная юрисдикция – это подведомственность и компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юриди-

²⁵ Корнев А.П. Административное право России: учебник. С. 222.

²⁶ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М., 1999. С. 7.

²⁷ Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 9.

²⁸ Стариков Ю.Н. Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс. С. 22.

ческих споров (конфликтов) и дел об административных правонарушениях государственными органами и органами местного самоуправления²⁹.

На наш взгляд, административную юрисдикцию необходимо наполнить более широким содержанием и понимать его не только как принудительную, но и как регулятивную, правоприменительную, правонаделительную деятельность.

В широком смысле административную юрисдикцию следует понимать как установленную законом или иными нормативными правовыми актами совокупность полномочий соответствующих государственных или муниципальных органов регулировать общественные отношения, оценивать действия лица или иного субъекта с точки зрения их правомерности, разрешать правовые споры и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершать иные юридически значимые действия, в том числе и позитивного регулятивного характера.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел включает регулятивные, нормотворческие, правонаделительные, правоохранительные функции, в том числе издание правовых актов, регистрацию, рассмотрение и разрешение административно-правовых споров и дел об административных правонарушениях, совершение иных юридических действий; обеспечивает защиту от противоправных посягательств (административных правонарушений) в области общественного порядка, общественной безопасности и других сферах общественных отношений, охрана которых возложена на органы внутренних дел.

Исходя из обозначенного подхода, административно-юрисдикционную деятельность можно подразделить на следующие виды:

- согласительное производство (выделено в 1993 г. в связи с принятием Конституции Российской Федерации, ст. 85 которой предусматривает возможность использования Президентом России согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации);

- производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан (регламентировано Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ);

- дисциплинарное производство (производство по наложению дисциплинарных взысканий);

- производство по делам об административных правонарушениях (административно-деликтная юрисдикция);

- нормотворческое производство;

- правонаделительное производство (регистрационное, разрешительное и т.п.);

²⁹ См.: Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Указ. соч. С. 7.

- исполнительное производство;
- производство по возмещению причиненного ущерба.

Учитывая, что органами внутренних дел (полицией) согласительное производство не осуществляется, а дисциплинарное имеет внутриорганизационный характер, следует выделить наиболее значимые виды административно-юрисдикционных производств: нормотворческое; правонаделительное; административно-процессуальное; по делам об административных правонарушениях; по предложениям, заявлениям и жалобам граждан; исполнительное.

В процессе административной деятельности ГИБДД выделяются аналогичные виды административных производств:

1) в группе административно-регулятивных производств:

- регистрационно-транспортное производство;
- экзаменационно-транспортное производство;
- дорожно-транспортное разрешительное производство;

2) в группе административно-принудительных производств (производство по делам об административных правонарушениях в области обеспечения безопасности дорожного движения).

Как справедливо отмечают отдельные авторы, социальная ценность административно-юрисдикционной деятельности проявляется в ее регулятивной функции. Это своеобразное средство правового регулирования общественных отношений, охраняемых органами внутренних дел. С ее помощью нормативные акты, предписания переводятся в конкретные правоотношения, в реальное поведение субъектов. Административную юрисдикцию можно отнести к некоторым функциям полиции, которые включают надзор, содействие, охрану, сыск, дознание, юрисдикцию, исполнение наказаний. Специфичность ее проявляется в том, что осуществляется она во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями.

Таким образом, учитывая сложившиеся представления о понятиях «юрисдикция» и «административная юрисдикция», целесообразно определить административно-юрисдикционную деятельность следующим образом: административно-юрисдикционная деятельность включает основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц (судьи, органы государственной и муниципальной власти), наделенных правом реализации различных видов административных производств позитивного и принудительного характера и принятия по ним решений в установленных законом форме и порядке.

Административно-юрисдикционная деятельность имеет много сходного со стадией судебного рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел, именуемой судебной юрисдикцией. Юрисдикционная деятельность как государственно-властная деятельность полномочного органа

состоит в регулировании общественных отношений, выполнении правоприменительных, правоохранительных функций, применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых индивидуальных актов (актов юрисдикции).

Полагаем, что к особенностям административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел (полицией), относится следующее:

1. Выделяется широкий круг охраняемых полицией общественных отношений (широкий спектр видов дел об административных правонарушениях, рассматриваемых сотрудниками полиции). Всего под юрисдикцию органов внутренних дел подпадают административные правонарушения, предусмотренные 68 статьями КоАП РФ (17,3 % от общего количества, причем органы внутренних дел составляют всего 1,6 % от общего количества органов административной юрисдикции).

2. Внутриведомственная специализация субъектов осуществляется при регистрационной, разрешительной, лицензионной и иной регулятивной, правоприменительной деятельности, предусмотренной законом, возбуждении дела об административном правонарушении, проведении административного расследования и при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

3. Административно-юрисдикционная деятельность регламентируется как федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации (в части определения компетенционных полномочий по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые устанавливается субъектами Федерации), так и ведомственными нормативными правовыми актами, т.е. наличествует компонент множественности нормативных правовых актов, регулирующих обозначенную сферу деятельности полиции.

4. Правом рассмотрения дел об административных правонарушениях (административно-юрисдикционной деятельности) наделен достаточно широкий круг должностных лиц.

5. Сотрудники полиции вправе осуществлять упрощенное административно-деликтное производство, назначая административное наказание на месте правонарушения без составления протокола об административном правонарушении.

На основании изложенного отметим, что административно-юрисдикционная деятельность (государственно-властная, регулятивная, правонадлительная, правоприменительная и правоохранительная), связанная с рассмотрением споров о праве, которая основана на законе и четко им регламентирована, осуществляется специальными субъектами, результатом ее являются упорядочивание общественных отношений и привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Учитывая сложившиеся представления о понятиях «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и ее признаках, следует определить понятие административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) следующим образом: административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции) включает основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность органов внутренних дел (полиции) и их должностных лиц, наделенных правом реализации различных видов административных производств позитивного и принудительного характера и принятия по ним решений в установленных законом форме и порядке.

Анализ понятий и признаков административного процесса и административно-юрисдикционной деятельности позволяет сделать некоторые выводы:

1. В научной литературе высказываются различные мнения относительно понятия «административный процесс» и его содержания. Одни исследователи полагают, что это вся исполнительно-распорядительная деятельность, иные считают, что данное понятие включает только административное судопроизводство.

2. Административный процесс – это, прежде всего, управленческий процесс, который контролируется с помощью административной юстиции.

3. Управленческие отношения, не упорядоченные нормой права и соответствующим образом не оформленные процессуальным документом, остаются вне рамок административного процесса. Понятие управленческого процесса несколько шире понятия административного процесса.

4. Административная юрисдикция обладает всеми признаками административного процесса (понимается как составляющая часть управленческого процесса, которая подлежит правовой регламентации; применение норм различных отраслей права; система различных административных производств; деятельность уполномоченных государственных и муниципальных органов (должностных лиц)).

5. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции) имеет свои особенности: широкий круг охраняемых полицией общественных отношений, а также внутриведомственную специализацию по осуществлению правоприменительной деятельности.

6. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции) охватывает не только административно-деликтное производство, но и нормативное, правонаделительное, правоприменительное производство позитивного характера.

§ 1.3. Органы внутренних дел как субъекты административной юрисдикции

Будучи одним из видов правоохранительной деятельности, административная юрисдикция осуществляется многими органами государственного управления, образующими систему органов административной юрисдикции, построенную по территориально-отраслевому принципу³⁰. Органы внутренних дел являются составной частью системы административной юрисдикции, которую составляют: судьи (мировые судьи); органы, осуществляющие государственный контроль в различных сферах и отраслях управления, и их должностные лица.

Однако среди других субъектов административной юрисдикции органы внутренних дел занимают особое место как органы исполнительной власти, призванные нести основную нагрузку в сфере правоохранительной деятельности государства. В специальной литературе обоснованно выделяется, прежде всего, два обстоятельства, обуславливающих особое положение органов внутренних дел как субъектов административной юрисдикции: больший по сравнению с другими субъектами объем их юрисдикционных полномочий, в том числе по подведомственным делам, вызванный широтой охраняемых этими органами общественных отношений, а также по применению мер административно-правового принуждения.

Органы внутренних дел осуществляют юрисдикционную деятельность по делам о нарушениях правил, надзор за соблюдением которых возлагается на них законодательством.

Значительный объем и многообразие общественных отношений, охрана которых возложена на органы внутренних дел, обуславливают широкую подведомственность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых органами внутренних дел. Так, если другие административно-юрисдикционные органы отраслевой компетенции правомочны осуществлять юрисдикцию по одному-двум или небольшой группе однородных административных проступков, то органы внутренних дел разрешают многочисленные дела о правонарушениях: о нарушениях общественного порядка, правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, правил безопасности дорожного движения, правил эксплуатации транспорта, правил пользования транспортом, санитарно-гигиенических правил на объектах, подведомственных органам внутренних дел, и др. Всего под юрисдикцию органов внутренних дел подпадают более 70 статей КоАП РФ.

³⁰ См., например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987; Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Сов. государство и право. 1986. № 2 и др.

При этом следует отметить, что, кроме указанных объектов посягательств административных правонарушений, органам внутренних дел предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ по остальным главам Особенной части КоАП. Исключение здесь составляет лишь гл. 16 (Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)).

Такое положение объясняется спецификой борьбы с отдельными видами правонарушений, требующей оперативного реагирования на выявленные в ходе надзорной деятельности нарушения, быстрого принятия мер к правонарушителям.

Законодательством на полицию возложена обязанность не только выявлять и пресекать административные правонарушения, но и предоставлены полномочия по применению к нарушителям мер административно-правового принуждения, осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Такое сочетание административно-надзорных и юрисдикционных полномочий органов внутренних дел призвано обеспечить эффективность их правоохранительной деятельности.

Органы внутренних дел являются одним из основных субъектов административно-юрисдикционной деятельности. Ни один другой орган административной юрисдикции не наделен таким большим объемом юрисдикционных полномочий, как органы внутренних дел. Они относятся к числу основных исполнителей законодательства об административных правонарушениях не только в связи с большим разнообразием подведомственных им дел, но и по общему количеству рассматриваемых ими ежегодно дел об административных правонарушениях. При этом, несмотря на сокращение в КоАП РФ числа дел, подведомственных органам внутренних дел, за три года его применения наметилась тенденция к их увеличению.

В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ органы внутренних дел рассматривают дела об административных правонарушениях, включенных в десять из семнадцати глав особенной части Кодекса:

- гл. 6. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность;
- гл. 8. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования;
- гл. 10. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель;
- гл. 11. Административные правонарушения на транспорте;
- гл. 12. Административные правонарушения в области дорожного движения;
- гл. 13. Административные правонарушения в области связи и информации;

- гл. 14. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций;
- гл. 18. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- гл. 19. Административные правонарушения против порядка управления;
- гл. 20. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Законодательством на полицию возложена обязанность не только выявлять и пресекать административные правонарушения, но и предоставлены полномочия по применению к нарушителям мер административно-правового принуждения, осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Такое сочетание административно-надзорных и юрисдикционных полномочий органов внутренних дел призвано обеспечить эффективность их правоохранительной деятельности.

Роль и место государственного органа, как известно, определяется его целевым назначением. Обращая внимание на такую взаимосвязь, Г.А. Туманов подчеркивает, что в социальных системах большой сложности, например в государстве и его органах, отчетливо проявляются объективные закономерности их функционирования и саморазвития. Органы внутренних дел традиционно занимают значительное место в системе органов исполнительной власти, выполняя разнообразные правоохранительные функции. Объем, сфера, средства административно-юрисдикционной деятельности в значительной мере зависят от особенностей правового статуса органов внутренних дел, структурного построения их системы, кадрового состава и т.д.

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Для понимания правового статуса любого государственного органа базовыми являются «внешние» задачи, которые по существу определяют его социальное назначение. В качестве таких основных задач МВД России ст. 2 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации³¹ определяет:

³¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2022).

- 1) выработку и реализацию государственной политики в сфере внутренних дел;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;
- 4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрану общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;
- 5) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел);
- 6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Анализ приведенной нормы позволяет обозначить особенности статуса Министерства, имеющие значение для специфики административной юрисдикции органов внутренних дел. В отличие от других федеральных органов исполнительной власти органы внутренних дел осуществляют защиту широкого круга общественных отношений (права и свободы человека и гражданина, собственность, общественная безопасность и общественный порядок). Для реализации задачи они используют весь спектр правоохранительных средств, в числе которых и административные наказания правонарушителей.

Широта охраняемых интересов обусловила и больший по сравнению с другими отраслевыми органами исполнительной власти объем административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел. Большинство отраслевых органов исполнительной власти вправе рассматривать дела об одном или однородной группе административных правонарушений. Так, налоговые органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 2, 4–15 ст. 14.5 (Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники), ч. 5 ст. 14.13 (Неправомерные действия при банкротстве), ст. 15.1 (Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов), чч. 1–3 ст. 15.27 (Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма) (в пределах своих полномочий), ст. 19.7.6 (Незаконный отказ в доступе должностного лица налогового органа к осмотру

территорий, помещений налогоплательщика, в отношении которого проводится налоговая проверка).

Органы внутренних дел наделены полномочиями по рассмотрению дел о многих видах административных правонарушений. Отмечая эту особенность, отдельные авторы связывают ее с борьбой с правонарушениями в сфере общественного порядка, общественной безопасности и порядка управления. Безусловно, дела об этих правонарушениях традиционно входят в орбиту административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, но здесь уместно обратить внимание на два весьма существенных обстоятельства.

Во-первых, изменилось законодательное определение административных правонарушений в области охраны общественного порядка и общественной безопасности. Нормы об ответственности за их нарушение не только объединены в одну гл. 20 КоАП РФ. В этой главе с учетом новых угроз общественному порядку и общественной безопасности значительно расширен круг административно наказуемых деяний (пропаганда и демонстрирование нацистской символики и атрибутики, блокирование транспортных коммуникаций и др.).

Во-вторых, изменилась структура административной деликтности в деятельности органов внутренних дел, соотношение основных ее блоков. На протяжении многих лет данная структура состояла из трех основных блоков. Самым объемным являлись и остаются по сей день административные правонарушения в области дорожного движения (более 60-70 млн ежегодно). Второй блок – нарушения общественного порядка (около 10 млн). Его динамика демонстрировала завидную устойчивость, и его увеличение вполне прогнозируемо. Такой вывод базируется не только на тенденции роста употребления алкоголя, являющегося одной из основных причин нарушений общественного порядка, и пренебрежения правилами поведения в публичной сфере, но и на законодательной интеграции административных правонарушений в области охраны общественного порядка и общественной безопасности, о чем мы уже упоминали. Третий блок – нарушения правил пожарной безопасности (1-1,5 млн) – был предметом административной юрисдикции органов государственного пожарного надзора. С передачей последних в ведение МЧС России органы внутренних дел утратили юрисдикционные полномочия в отношении этой группы административных правонарушений.

Самым существенным изменением в структуре административной деликтности в сфере деятельности органов внутренних является повышение удельного веса противоправных проявлений в области экономики. Обращая внимание на эту тенденцию, Е.Ф. Басарев на основе анализа действующего административно-деликтного законодательства и правоприменительной практики выявил, что правонарушения экономической направленности занимают третье место в общей массе административно наказуемых деяний, дела о которых уполномочены рассматривать органы внут-

ренных дел, и их удельный вес будет возрастать в условиях рыночных отношений. Видимо, разработчики проекта КоАП РФ недостаточно учли названные изменения в административной деликтности, ограничив юрисдикционные полномочия органов внутренних дел в области экономики. Речь идет, прежде всего, об их праве рассматривать дела об административных правонарушениях в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за нарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»³² наделял органы внутренних дел значительными юрисдикционными полномочиями в этой сфере. К сожалению, в настоящее время законодатель не сохранил таких полномочий за должностными лицами органов внутренних дел. Не секрет, что наиболее опасные административные правонарушения (промышленное производство этилового спирта в объемах, превышающих квоты, с нарушением условий, предусмотренных лицензией и др.) выявляются в ходе негласных мероприятий, проводимых органами внутренних дел. В то же время принимать решения об административном наказании виновных в совершении этих правонарушений сотрудники органов внутренних дел не вправе.

Три названных блока составляют основу рассматриваемой административной деликтности и не исчерпывают ее содержания. В соответствии с законодательством Российской Федерации круг правонарушений, являющихся предметом административной юрисдикции органов внутренних дел, значительно шире. Помимо административных правонарушений в области охраны общественного порядка и общественной безопасности, порядка управления, предпринимательской деятельности, они рассматривают дела о нарушениях, посягающих на здоровье населения, и других видах перечисленных выше административных правонарушений.

Другой особенностью административной юрисдикции органов внутренних дел является ее тесная связь с противодействием преступности. Это вытекает, прежде всего, из общих истоков противоправной деятельности, наличия смежных составов административных правонарушений и преступлений в действующих УК РФ и КоАП РФ³³, из содержания задачи полиции по противодействию административной деликтности и преступности. Не следует игнорировать и прагматический аспект такой взаимосвязи. Сотрудники при выявлении правонарушений, задержании нарушителей не всегда могут в конкретной ситуации дать точную правовую оценку содеянному. Так, задержание лица, имеющего при себе вещества, сходные с наркотическими, не может еще служить основанием для привлечения его к

³² Утратил силу с 1 июля 2002 г.

³³ См. напр.: Шергина К.Ф. Преступление или проступок. За что отвечать по закону // Закон. 2008. № 7. С.18-22.

уголовной или административной ответственности. Для окончательной правовой оценки содеянного необходимо экспертное заключение о природе изъятого вещества, его размере и выяснение других обстоятельств, свидетельствующих о наличии состава административного правонарушения (ст. 6.8 КоАП РФ) или преступления (ст. 228 УК РФ). Следует также иметь в виду и превентивный потенциал административных наказаний, своевременное применение которых предупреждает совершение преступлений.

Широта сферы административной юрисдикции органов внутренних дел, потребность оперативной реакции на совершение многочисленных административных правонарушений обусловили еще одну особенность их административно-юрисдикционной деятельности. В органах внутренних дел, в отличие от других отраслевых структур, в которых, как правило, юрисдикционными полномочиями наделены руководители или инспекторский состав (санитарные врачи, инспектора и т.д.), правом рассматривать дела об административных правонарушениях наделен широкий круг должностных лиц. Такое право действующее законодательство предоставляет начальникам территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместителям, начальникам территориальных отделов (отделений) полиции, их заместителям, начальникам линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, их заместителям, начальникам дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальникам линейных пунктов полиции, государственным инспекторам дорожного надзора и другим должностным лицам, указанным в ст. 23.3 КоАП РФ. Следует отметить, что законодатель расширил перечень таких должностных лиц с учетом потребностей административной практики органов внутренних дел. Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях наделены начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, государственные инспектора дорожного надзора, старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции. Такое расширение послужит большей специализации должностных лиц, осуществляющих административно-юрисдикционные полномочия, будет способствовать своевременному рассмотрению подведомственных дел об административных правонарушениях. В связи с рассматриваемой особенностью административной юрисдикции органов внутренних дел следует обратить внимание еще на одно обстоятельство, имеющее значение для характеристики данной деятельности. Что же следует понимать под органами внутренних дел как субъектом административной юрисдикции? Под государственным органом административно-правовая доктрина понимает обособленную часть государственного аппарата, имеющую определенные государственно-властные полномочия. В нашем случае это совокупность всех структурных

звеньев системы органов внутренних дел, но ни одно из них не обладает административно-юрисдикционной правоспособностью.

Таковой наделены лишь должностные лица этих органов. Мы согласны с А.Ю. Якимовым, по мнению которого, понятие «органы, рассматривающие административные правонарушения» не является точным, это скорее обобщающее понятие³⁴. Правовой же статус субъекта административной юрисдикции действующее федеральное административно-деликтное законодательство связывает с полномочиями должностного лица соответствующего государственного органа. При этом следует подчеркнуть индивидуальный характер такого статуса.

Юрисдикционными полномочиями наделены не все сотрудники органов внутренних дел, а строго персонифицированный круг должностных лиц. Специальное регулирование административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел осуществлено КоАП РФ. Ст. 23.3 Кодекса выделяет их в качестве одного из отраслевых субъектов административной юрисдикции, определяет объем их юрисдикционных полномочий, круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Анализ этой нормы не свидетельствует, по нашему мнению, об оптимальном регулировании статуса органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции.

Во-первых, законодатель сохранил прежний дуализм в наименовании данного субъекта административной юрисдикции – «органы внутренних дел (полиция)». Такая формулировка предполагает синонимичность этих двух понятий, с чем вряд ли можно согласиться. Полиция – составная часть органов внутренних дел.

Во-вторых, определение одного из основных субъектов административной юрисдикции в системе органов внутренних дел «начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел» вносит неопределенность в их статус и породило, как показала практика правоприменения, неоднозначные толкования уровня территориальных органов внутренних дел. Думается, точнее было бы закрепить юрисдикционные полномочия за начальниками и их заместителями.

В-третьих, в Кодексе для определения статуса должностного лица соответствующего федерального органа исполнительной власти сохранена прежняя формула о том, что рассматривать дела об административных правонарушениях оно вправе «от имени органов», в которых оно состоит в определенной должности (ч. 1 ст. 22.2 КоАП РФ). Такая формулировка продублирована в ст. 23.3–23.61 КоАП РФ, определяющих статус отраслевых органов административной юрисдикции. По существу это не что иное, как законодательная легализация ведомственного правосудия, в ходе которого решение выносится от имени какой-то государственной структуры.

³⁴ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 2009.

Сравним с названными нормами ст. 23.1 и 23.2, регламентирующие компетенцию судей и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в них нет подобной оговорки. Но они осуществляют наряду с отраслевыми органами единую по своей сущности деятельность – административную юрисдикцию, в ходе которой дела об административных правонарушениях разрешаются в соответствии с законом (ст. 24.1 КоАП РФ). Именно эта принципиальная норма отражает независимость должностного лица, осуществляющего административно-юрисдикционные полномочия, от влияния ведомства, указаний начальства. Его статус субъекта административной юрисдикции является индивидуальным и предполагает самостоятельность принятия решения по рассматриваемому делу только на основе закона. В связи с этим при определении статуса должностных лиц как субъектов административной юрисдикции целесообразно отказаться от формулировки «от имени органов» и закрепить принципиальное положение о том, что должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, является независимым при принятии решения по делу и руководствуется только законом.

Следует отметить, что полиция осуществляет по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с Федеральным законом «О полиции»³⁵. Перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, утвержден приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403³⁶.

Проведенное исследование статуса органа внутренних дел как субъекта административной юрисдикции позволяет сделать следующие выводы:

- действующее законодательство наделяет органы внутренних дел широкими административно-юрисдикционными полномочиями;
- они обладают всеми признаками, характеризующими правовой статус субъекта административной юрисдикции;
- особая роль органов внутренних дел в системе федеральных органов исполнительной власти предопределила специфику их административно-юрисдикционной деятельности (осуществление ее в широкой сфере, связь с противодействием преступности, широкий круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях);
- правовое регулирование статуса органов внутренних дел нуждается в совершенствовании, которое должно осуществляться как в статутных нормативных актах (Положение о МВД РФ и др.), так и в специальных актах (КоАП РФ).

³⁵ О полиции: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

³⁶ О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403: в ред. от 7 ноября 2016 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 36.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ

§ 2.1. Понятие, признаки и законодательная основа административной ответственности

Являясь одним из средств правовой защиты личности, общества и государства в целом, юридическая ответственность устанавливает меры наказания лицу, совершившему административное правонарушение, но нельзя рассматривать сущность и содержание административной ответственности без раскрытия понятия «юридическая ответственность».

Юридическая ответственность, будучи составной частью правовой системы, выполняет в ней важные функции. Она является тем юридическим средством, которое локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой сфере. Юридическая ответственность всегда связана с государственным принуждением и характеризуется определенными неблагоприятными последствиями, которые виновный обязан претерпеть за совершение противоправных, виновных деяний. Это могут быть ограничения морального или имущественного характера.

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

Юридическая ответственность подразделяется на:

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

Правонарушения выступают в качестве основания юридической ответственности.

Данная форма ответственности появляется в правовой системе в связи с выделением из уголовного права правонарушений, обладающих меньшей общественной опасностью и, следовательно, не требующих применения суровых мер наказания и соблюдения сложной процедуры привлечения к ответственности, свойственной уголовной ответственности. Данные малозначительные деяния традиционно именуется правонарушениями.

Именно административное правонарушение, являющееся основанием для привлечения к административной ответственности, и рассматривается учеными как главный признак, определяющий само понятие «административная ответственность».

Следует отметить, что в действующем законодательстве не дается определения административной ответственности, несмотря на то, что в КоАП РФ есть указание на то, что мерой административной ответственности является административное наказание, которое применяется с целью перевоспитания лица, совершившего административное правонарушение, и предотвращения совершения правонарушений. Отсутствие законодательного определения понятия административной ответственности порождает дискуссии среди ученых относительно его сущности и содержания, о чем свидетельствует наличие многочисленных точек зрения по этому поводу.

В научной литературе предлагаются различные определения понятия административной ответственности.

Так, Б.В. Россинский определяет административную ответственность как вид юридической ответственности, которая выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение. При этом исследователь особо указывает на то, что административная ответственность наступает за деяния, менее опасные для общества, чем преступления.

В свою очередь А.Б. Агапов рассматривает административную ответственность как меру принудительного воздействия, применяемую к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающую имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающую его дополнительные обязанности.

Таким образом, административную ответственность традиционно связывают с применением принудительных мер, рассматривают ее как предусмотренную санкциями правовых норм реакцию на правонарушение и осуществление санкций.

Административная ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, обладает всеми признаками последней. Но, несмотря на это, по мнению А.П. Шергина, «каждый вид юридической ответственности обладает только присущими ему признаками, занимает свою нишу в юрисдикционном механизме защиты общественных отношений»³⁷. И их реализация характеризуется определенным своеобразием.

Остановимся на отличительных особенностях административной ответственности:

³⁷ Шергин А.П. Проблемы административной ответственности в трудах профессора Бориса Вульфовича Россинского // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 66–72.

1. Основанием административной ответственности являются административные правонарушения, под которыми подразумевается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которым КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1. ст. 2.1 КоАП РФ). Перечень видов административных правонарушений законодателем представлен в главах 5–21 Особенной части КоАП РФ.

2. Административная ответственность представляет собой государственное принуждение в виде применения установленных законом административных наказаний. В ст. 3.1 КоАП РФ сказано, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности. Применение иных мер административного принуждения, таких, например, как задержание правонарушителя, досмотр вещей и других, не может рассматриваться как наступление административной ответственности.

3. Основной целью административной ответственности является оказание воспитательного воздействия как на самого нарушителя, так и на других лиц и тем самым предупреждение новых правонарушений.

4. Она урегулирована нормами административного права, в частности КоАП РФ. Все деяния, за которые может наступать административная ответственность, должны быть включены либо в КоАП РФ, либо в законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие административную ответственность (например, правила пользования городским общественным транспортом, правила содержания домашних животных и т.п.). Все те деяния, которые не включены в перечисленные акты, не могут признаваться основанием наступления административной ответственности.

5. Особенностью административной ответственности является возможность ее наступления независимо от наличия вредных последствий совершенного правонарушения. Сам факт виновного нарушения норм, правил, установленных государством, уже служит юридическим основанием административной ответственности. Этим она отличается от гражданско-правовой ответственности, которая связана с причинением материального ущерба.

6. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. При этом военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов (ОВД, уголовно-исполнительной системы, таможенных органов и др.), а также депутаты законодательных органов и представительных органов местного самоуправления, судьи и др. привлекаются к ответственности в особом порядке.

7. Между органом, налагающим административное наказание, и лицом, привлекаемым к ответственности, нет отношений служебной подчиненности. Виновный организационно не подчинен органу (должностному лицу), наделенному административно-юрисдикционными полномочиями.

В этом одно из существенных отличий административной ответственности от дисциплинарной.

8. Законодательством установлен особый порядок привлечения к административной ответственности – производство по делам об административных правонарушениях (разд. IV КоАП РФ). Он отличается сравнительной простотой, в отличие, например, от уголовного, что позволяет оперативно реагировать на совершение административных проступков и в то же время обеспечить соблюдение прав человека.

9. Меры административной ответственности менее суровы по сравнению с уголовными наказаниями, не влекут судимости даже в тех случаях, когда применяются судом.

10. Освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.

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

12. Административная ответственность применяется как в судебном, так и внесудебном (административном) порядке, т.е. непосредственно полномочными органами исполнительной власти и должностными лицами, исчерпывающий перечень которых закреплен в гл. 23 КоАП РФ. Это круг органов и должностных лиц, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, с указанием конкретных категорий дел (например, судьи судов общей юрисдикции, (мировые судьи), судьи гарнизонных военных судов, а также свыше 60 федеральных органов исполнительной власти).

Так, в 2021 г. в Орловской области было выявлено 3480 правонарушений (с учетом нарушений в сфере безопасности дорожного движения). За распитие спиртных напитков и появление в пьяном виде в общественных местах составлено 683 административных протокола, за мелкое хулиганство – 117, по линии предпринимательской деятельности – 56. Выросло количество: привлеченных за распитие спиртных напитков и появление в состоянии опьянения в общественных местах – на 12,7 % (с 403 до 683); привлеченных за нарушения в сфере предпринимательской деятельности – на 20,5 % (с 39 до 56).

Что касается дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, то они рассматриваются субъектами административной юрисдикции, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ (например, мировые судьи, комиссии по делам несовершенно-

нолетних и защите их прав, административные комиссии и иные коллегиальные органы).

Так, например, в 2021 г. комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП) Орловской области было рассмотрено 98 материалов по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, из них:

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

Привлечение к административной ответственности несовершеннолетних осуществлялось за совершение следующих правонарушений:

- курение в общественном месте,
- мелкое хищение,
- появление в общественном месте в состоянии опьянения,
- распитие алкогольной продукции.

Вместе с тем необходимо отметить, что КоАП РФ существенно реформировал систему субъектов административной юрисдикции. Лидирующие позиции сегодня занимают в ней судьи (судьи судов общей юрисдикции, военные судьи, мировые судьи). К их подсудности законодатель отнес почти 200 составов административных правонарушений. К их ведению отнесены дела о наиболее сложных и опасных видах административных правонарушений, рассмотрение которых требует высокой квалификации правоприменителей. Следовательно, резко возрос объем рассматриваемых судьями (в особенности мировыми судьями) дел об административных правонарушениях. Так, в 2021 г. судами Орловской области было рассмотрено свыше 31 тысячи административных правонарушений. По сравнению с 2020 г. количество дел данной категории дел увеличилось на 8,5 %³⁸. Основную часть рассмотренных административных дел, как и прежде, составили правонарушения в области дорожного движения (статьи гл. 12 КоАП РФ) – 56 304 дела, в том числе по ст. 12.8 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящимся в состоянии опьянения) – 14 308 дел и по ст. 12.26 КоАП РФ (Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) – 12 943 дела. По делам этой категории сумма штрафов, наложенных по вынесенным постановлениям, в 2021 г. составила 9 847 400 (в 2020 – 6 076 900) рублей.

Таким образом, административная ответственность представляет собой разновидность юридической ответственности вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом требований норм административного законодательства. Ей присущи общие признаки юридической ответственности, вместе с тем данная ответственность характеризуется своеобразными проявлением этих признаков.

³⁸ URL: <http://trk-istoki.ru/news/city/itogi-raboty-sudov-v-2021-g>.

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

§ 2.2. Понятие, цели, сущность и виды административных наказаний

В специальной юридической литературе последних лет вопрос об административных наказаниях подвергался разносторонним научным исследованиям, которые внесли весомый вклад в разработку этой важной для охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности проблемы³⁹.

Представляется, что для более полного уяснения содержательной части института административного наказания как явления социально-правовой действительности, прежде всего, следует уточнить его понятие, цели и сущность этих наказаний.

Административное наказание представляет собой установленную государством меру ответственности, применяемую за совершение административного правонарушения.

В административном праве оно рассматривается как один из элементов системы мер административного принуждения, направленных на защиту общественных отношений в различных сферах жизни общества и государства.

Сущность административного наказания определяется его целями, основаниями, порядком и субъектами применения, которые значительно отличаются от других административно-принудительных мер.

По своей правовой природе административными наказаниями являются далеко не все санкции административно-правового характера, а только те из них, которые закреплены в ст. 3.2 КоАП РФ «Виды административных наказаний».

Следовательно, не могут считаться административными наказаниями меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, закрепленные в гл. 27 КоАП РФ (например, ад-

³⁹ См., например: Васильев В.Н. Административный арест как мера административного наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005; Бузникова Н.Е. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2001; Бутков А.В. Проблемы применения органами внутренних дел административных наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система: монография / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Сарат. университета, 2003 и др.

министративное задержание, изъятие орудия или предмета совершения административного правонарушения), а также иные меры принудительного воздействия (например, лишение или отзыв лицензии; принудительная ликвидация юридического лица, изъятие в бюджет незаконных доходов и т.д.).

Кроме того, законы субъектов РФ не вправе расширять перечень административных наказаний, установленный в КоАП РФ. Он может быть дополнен только путем внесения изменений в сам Кодекс.

Ретроспективный анализ законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о тенденции к увеличению и разнообразию видов административных наказаний, совокупность которых формирует соответствующую систему. Так, в 20-х гг. прошлого века существовало всего три вида административных наказаний (лишение свободы до двух недель; назначение на принудительные работы без лишения свободы сроком до одного месяца; штраф). К 1984 г. в КоАП РСФСР их было уже семь. В 1995 г. появился еще один вид наказания – административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Построенная таким образом система мер административной ответственности просуществовала вплоть до принятия КоАП РФ в 2001 г., став основой для той «лестницы наказаний», которая в настоящее время закреплена в ст. 3.2 КоАП РФ.

Вместе с тем необходимо отметить, что законодатель не включил в число административных наказаний такие специальные виды административно-правовых санкций, применяемых к юридическим лицам, как отзыв и приостановление действия лицензии, которые неоднократно предлагалось охватить институтом административной ответственности. По своей правовой природе данные санкции являются мерами восстановительного характера или мерами административного пресечения. Поэтому было принято правильное и взвешенное решение о нецелесообразности их введения в систему административных наказаний.

Еще одно изменение КоАП РФ, затронувшее систему административных наказаний, выразилось в исключении из него исправительных работ, которые имели сходство с уплатой штрафа в рассрочку и, по мнению законодателя, были малоэффективными.

В то же время в перечне административных наказаний появилась дисквалификация, предложение о включении которой в КоАП РФ изначально не поддерживалось многими его разработчиками. В частности, обращалось внимание на то, что деяния, за которые предлагается применять дисквалификацию, как правило, сопряжены с причинением крупного ущерба и охватываются ст. 195–197 УК РФ, в соответствии с которыми возможно применение дополнительной меры наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Отсутствие особых квалифицирующих признаков, позволяющих отграничить преступление от административного проступка, мог-

ло повлечь необоснованное выведение ряда лиц из сферы действия уголовного закона.

В 2005 г. законодатель также ввел еще одно наказание – административное приостановление деятельности, которое в административно-правовой доктрине традиционно рассматривалось в качестве меры административного пресечения.

В последующие годы перечень административных наказаний был вновь расширен путем включения в него в 2012 г. обязательных работ и в 2013 г. – административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В конечном счете сложилась следующая система административных наказаний:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Все десять видов административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ, имеют различную значимость, обусловленную их соотношением между собой. Исходя из этого, они подразделяются на основные и дополнительные.

Основными являются такие наказания, которые не могут применяться в дополнение к другим. К ним относятся: предупреждение, административный штраф, лишение специального права (за исключением права управления транспортными средствами), административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы.

Остальные административные наказания могут назначаться как основные и как дополнительные.

Так, например, санкция ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ («Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции») предусматривает административный штраф с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции или без таковой. Это означает, что судья имеет право выбора административного наказания, подлежащего примене-

нию, и может назначить либо только основное, либо основное и дополнительное наказание.

В других же случаях статьи Особенной части КоАП РФ устанавливают обязательное применение дополнительной санкции. Например, в ч. 3 ст. 12.5 КоАП РФ «Управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена» речь идет об административном штрафе с конфискацией предмета административного правонарушения. В подобной ситуации субъект административной юрисдикции лишен альтернативы выбора и должен назначать лицу, виновному в совершении правонарушения, как основное, так и дополнительное наказание.

С принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ⁴⁰ значительные коррективы были внесены в ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ «Основные и дополнительные административные наказания», согласно которой за совершение административных правонарушений, предусмотренных чч. 1, 2, 4 ст. 12.8, ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, такой вид наказания, как лишение права управления транспортными средствами, применяется только в качестве дополнительного административного наказания. В свою очередь данное наказание предусмотрено в качестве обязательного в сочетании с административным штрафом.

Таким образом, при определении наказания за конкретное правонарушение может быть назначено либо только основное административное наказание, либо основное и одно из дополнительных наказаний. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что в качестве основного может назначаться только одно из основных наказаний, указанных в санкции статьи, а дополнительное административное наказание не может назначаться самостоятельно (п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ»).

Все виды административных наказаний имеют свою специфику, связанную с особенностями их установления и применения.

Рассмотрим классификацию административных наказаний.

По способу установления принято выделять:

- административные наказания, вводимые только КоАП РФ (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; обя-

⁴⁰ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

зательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

- административные наказания, которые могут быть предусмотрены и КоАП РФ, и законами субъектов РФ (предупреждение, административный штраф).

Исходя из процессуальных особенностей, следует различать:

- административные наказания, применяемые исключительно в судебном порядке (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; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

- административные наказания, применяемые как в административном, так и в судебном порядке (предупреждение, административный штраф).

В зависимости от субъекта административной ответственности можно выделить:

- административные наказания, применяемые исключительно в отношении физических лиц (лишение специального права, ранее предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

- административные наказания, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; административное приостановление деятельности).

Остановимся на правовой характеристике некоторых видов административных наказаний, наиболее часто применяемых в правоприменительной практике.

Предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ) – административное наказание, выраженное в официальном порицании физического или юридического лица и оформленное письменно.

Предупреждение назначается, как правило, при совершении малозначительных административных нарушений. Предупреждение предполагает разъяснение нарушителю необходимости соблюдать установленные правила.

Как мера административной ответственности предупреждение известно отечественному законодательству с середины первой половины

прошлого столетия. Впервые предупреждение как мера административного взыскания было закреплено постановлением ВЦИК РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об издании местными исполкомами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»⁴².

В данном документе за нарушение обязательных постановлений допускалось применение также таких взысканий, как штраф и принудительные работы. Само же предупреждение применялось в административном порядке в случае, если правоприменитель приходил к выводу о незначительности нарушения, нецелесообразности применения штрафа либо принудительных работ.

Постепенно предупреждение как мера административного взыскания получило усиленное применение в практике административного воздействия на лиц, совершивших незначительные административные правонарушения, для целей показательности гуманизации административно-наказательной политики государства, а содержательная ее составляющая обусловливается тем, что данная мера административного наказания применяется властно-обязывающим образом, т.е. властным субъектом государства (органом государства, его должностным лицом), который уполномочен применять данное административное наказание к физическим или юридическим лицам как субъектам, находящимся в состоянии подчинения.

Необходимо отметить, что как наказание предупреждение предусматривается более чем 60 статьями Особенной части КоАП РФ, включающими более 80 составов административных правонарушений. Так, в КоАП РФ применение предупреждения как меры административного наказания представлено во многих статьях, таких как, например, ст. 5.35 «Невыполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних» и 5.38 «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»; ст. 12.3 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения», ст. 12.11 «Нарушение правил движения по автомагистрали»; ст. 20.11 «Нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет» и др.

Предупреждение, как и другие виды административных наказаний, носит личный характер, т.е. применяется к конкретному физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц. При этом указанная мера административной ответственности может применяться лишь за виновное совершение административного правонарушения.

Кроме того предупреждение – это мера морального воздействия на нарушителя (вместе с тем следует заметить, что применяемые в практической деятельности сотрудников полиции устные замечания не являются

административными наказаниями). Различие между ними заключается в их юридической природе – если устное замечание применяется при освобождении от административной ответственности и не является административным наказанием, то предупреждение как вид административного наказания выносится в письменной форме при привлечении лица к административной ответственности.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ «Назначение административного наказания без составления протокола» административное наказание в виде предупреждения может быть оформлено на месте обнаружения правонарушения в упрощенном порядке (без составления протокола об административном правонарушении), а уполномоченным должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения. Предупреждение может применяться только в качестве основного административного наказания, т.е. самостоятельно, без сочетания с другим административным наказанием.

Наиболее распространенный вид наказания – это административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ), он занимает в деятельности юрисдикционных органов особое место. Данный вид наказания предусмотрен почти во всех статьях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

По данным официальной судебной статистики, число лиц, подвергнутых административному штрафу за последние несколько лет, ежегодно составляет около 50 % от общего числа правонарушителей, привлекаемых к административной ответственности⁴¹, поэтому и саму административную ответственность можно без преувеличения назвать штрафной.

Административный штраф представляет собой единственную разновидность административного наказания, исчисляемого в денежной форме.

В соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. руб., для должностных лиц – 50 тыс. руб., для юридических лиц – 1 млн руб.

Что касается минимального размера административного штрафа, который определен в твердом рублевом эквиваленте, то долгое время он оставался неизменным и для всех видов административных правонарушений составлял 100 руб.

⁴¹ Обзоры деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015–2018 годы, опубликованные Судебным департаментом при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: www.cdep.ru/statistics.asp.7searchauto=1&dept_id=8 (дата обращения: 26.03.2022).

С принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ⁴², продолжившего линию КоАП РФ на усиление административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, применительно к статьям гл. 12 Кодекса размер нижнего предела административного штрафа был повышен до 500 руб.

Законодателем установлен перечень субъектов, к которым не может быть применен административный штраф. К ним относятся: сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, а также курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Одна из особенностей административного штрафа как меры государственно-правового воздействия состоит в том, что он относится к числу источников пополнения бюджета и имеет важный фискальный аспект.

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу (ст. 3.8 КоАП РФ) – вид административного наказания, выражающийся в лишении физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Данный вид административного наказания применяется на срок от 1 месяца до 3 лет.

КоАП выделяет 5 видов лишения специального права:

- 1) лишение права управления транспортным средством;
- 2) лишение права управления судном (в том числе маломерным);
- 3) лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств;
- 4) лишение права охоты;
- 5) лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия.

Административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ) заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и семьи. Это одно из самых строгих административных наказаний, которое по характеру, продолжительности, последствиям и условиям его исполнения, по сути, есть лишение свободы. Устанавливается и применяется лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток (за нарушение режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции – до 30 суток).

Административный арест применяется только в качестве основного административного наказания и предполагает оказание психологического воздействия на правонарушителя и возложение на него физических тягот,

⁴² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

связанных со строгой изоляцией от общества, с подчинением условиям режима. Административный арест назначается только судьей.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста, о чем должно быть указано в постановлении по делу об административном правонарушении. При отсутствии такого указания данное постановление не может быть признано надлежаще оформленным.

Постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после его вынесения.

Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится в специальных приемниках органов внутренних дел. При исполнении постановления об административном аресте осуществляется личный досмотр лица, подвергнутого административному аресту (ст. 27.7 КоАП РФ).

Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ) как административное наказание заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ.

Данная мера административного наказания может устанавливаться только на федеральном уровне в качестве как основной, так и дополнительной санкции. Право назначения административного выдворения принадлежит судье, а в случае совершения административного правонарушения при въезде на территорию РФ – должностным лицам пограничных органов и войск.

Необходимо отметить, что административное выдворение как мера административной ответственности может применяться к иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории РФ только на законных основаниях. К лицам, не имеющим статус законно проживающих или законно пребывающих на территорию РФ, административное выдворение применяется как мера пресечения правонарушений.

Вместе с тем необходимо отметить, что в настоящее время наблюдается тенденция расширения законодательства об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения миграционного законодательства и ужесточения санкций за данные правонарушения.

Особенно ярко эта тенденция прослеживается в связи с введением административной ответственности за повторное совершение административных правонарушений, связанных с несоблюдением иностранными гражданами режима пребывания на территории РФ и условий участия в

трудовых отношениях, а также повышенной ответственности за совершение указанных правонарушений в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях⁴³.

В связи с этим, в целях повышения эффективности борьбы с незаконной миграцией, законодатель предусмотрел административное выдворение в качестве обязательного дополнительного наказания в сочетании с административным штрафом.

До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях.

Административное выдворение как мера административного принуждения имеет сходство с такой мерой принуждения, как депортация. В международном праве депортация означает принудительную высылку лица в другое государство, обычно под конвоем.

Но основное различие рассматриваемых мер состоит в том, что административное выдворение является мерой административного наказания за совершение административного правонарушения, а депортация – мерой административного пресечения.

Важным для характеристики административного выдворения как меры административной ответственности является то, что впервые в законодательстве об административных правонарушениях официально выделены две формы административного выдворения:

- принудительное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации;
- контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина из Российской Федерации.

Основные различия между ними состоят в порядке высылки лица, подвергнутого административному выдворению из страны, и финансовом обеспечении принимаемых в связи с этим мер.

Так, исполнение постановления судьи об административном выдворении в форме принудительного выдворения за пределы РФ осуществляется Федеральной службой судебных приставов или ее территориальным органом, а в случае совершения административного правонарушения при въезде в РФ – пограничными органами. При данной форме выдворения приобретается проездной документ для указанных лиц, и они препровождаются до пункта пропуска через Государственную границу РФ для официальной передачи представителю властей иностранного государства, на территорию которого они выдворяются.

⁴³ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

При назначении административного наказания в виде контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина или лица без гражданства из РФ исключается помещение выдворяемого лица в специальное учреждение. При данной форме выдворения выдворяемое лицо в течение пяти дней после вступления соответствующего постановления в силу обязано выехать из РФ.

Контроль за исполнением указанного постановления осуществляют подразделения по вопросам миграции органов внутренних дел, которые в случае уклонения иностранного гражданина от самостоятельного контролируемого выезда из РФ вправе возбудить в отношении него дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания», и передать его на рассмотрение судье для решения вопроса о привлечении этого лица к административной ответственности в виде штрафа с принудительным выдворением.

Отличительная особенность административного выдворения в форме принудительного выдворения за пределы РФ выражается в том, что при отсутствии у выдворяемого лица денежных средств выдворение производится за счет средств федерального бюджета, в то время как административное выдворение в форме контролируемого самостоятельного выезда всегда осуществляется за счет собственных средств выдворяемого либо за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является указанный иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

Следует отметить, что выбор формы административного выдворения принадлежит судье, рассматривающему дело, и зависит от характера совершенного правонарушения, а также личности виновного, в том числе наличия у него объективных возможностей для самостоятельного выезда из РФ.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам.

В заключение отметим, что в действующем законодательстве создана достаточно стройная система административных наказаний, различающихся по степени тяжести и способу воздействия на правонарушителя. Это дает возможность достаточно четко индивидуализировать ответственность правонарушителей в рамках санкций, предусмотренных нарушенной нормой.

§ 2.3. Общие правила назначения административных наказаний

Для того чтобы решить вопрос о привлечении физических или юридических лиц к административной ответственности, Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит специальную норму, устанавливающую общие правила назначения административного наказания

(ст. 4.1 КоАП РФ). Под ними понимаются основополагающие начала, которыми должны руководствоваться судьи, уполномоченные органы и их должностные лица при наложении административного наказания на лицо, совершившее административное правонарушение⁴⁴.

Порядок применения мер административного наказания характеризуется следующими основными чертами:

1) административные наказания применяются только в отношении лиц, совершивших правонарушения, и только после того, как правонарушение окончено;

2) порядок их применения строго регламентируется законом (гл. 3, 4 КоАП РФ), в то время как порядок применения некоторых других административно-принудительных мер регламентируется подзаконными актами;

3) установлен строго ограниченный круг субъектов, обладающих правом налагать административные наказания, применять же иные административно-принудительные меры может гораздо более широкий круг субъектов;

4) субъекты, которые наделены правом налагать административные наказания, могут применять их лишь в той части, которая входит в их компетенцию;

5) применение административных наказаний находится в рамках определенных процедурных и процессуальных правил и норм и в обязательном порядке оформляется административно-процессуальным документом – постановлением по делу об административном правонарушении.

Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

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.

Назначая административные наказания, юрисдикционные органы должны соблюдать ряд основополагающих правил.

Рассмотрим эти правила более подробно.

1. Административное наказание назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим административную ответственность за совершенное правонарушение. Руководствуясь указанной нормой, правоприменитель не вправе выйти за пределы санкции, предусмотренной за совершение того или иного административного правонарушения. Это означает, что он не вправе:

- назначить наказание ниже низшего предела;

⁴⁴ См.: Шергин А.П. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: ПБОЮЛ Григорян А.Ф., 2002. С. 59.

- усилить административное наказание по сравнению с тем, которое содержится в санкции нормы;
- заменить одно административное наказание другим;
- не применить дополнительное наказание, если оно предусмотрено в санкции статьи (части статьи), по которой квалифицировано содеянное лицом, в качестве обязательного.

В то же время судья, орган или должностное лицо, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями, вправе по своему усмотрению:

- выбрать одно из основных альтернативных наказаний, предусмотренных санкцией статьи;
- применить или не применить дополнительное наказание, если оно не предусмотрено в качестве обязательного;
- освободить лицо, виновное в совершении административного правонарушения, от административной ответственности при малозначительности совершенного деяния.

2. При назначении административного наказания должны быть соблюдены все принципы административной ответственности (законность, равенство граждан перед законом, справедливость, принцип вины, гуманизм), а также все нормативные предписания, касающиеся порядка осуществления деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

3. При назначении административного наказания должны учитываться различные обстоятельства, позволяющие избрать ту санкцию, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей восстановления социальной справедливости, исправления правонарушителя и предупреждения совершения противоправных деяний.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются следующие обстоятельства: характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение (размер заработной платы, иных доходов, наличие детей, находящихся на его иждивении и др.), его поведение, трудовая деятельность, возраст, состояние здоровья, наличие судимости или административного наказания, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность, форма вины правонарушителя (умышленно совершено правонарушение или по неосторожности).

Для юридического лица: характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, характер правонарушения определяется степенью его общественной опасности, причинением вреда, его размером, способом совершения правонарушения, длительностью и интенсивностью противоправного поведения и другими обстоятельствами. Назначение административного

наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Для правильного выбора вида и размера административного наказания принципиальное значение имеют обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, установление которых обеспечивает индивидуализацию ответственности.

Перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, определен в ст. 4.2 КоАП РФ, который существенно увеличил их число. Если ранее КоАП РФ признавал смягчающими всего шесть видов таких обстоятельств, то теперь их количество возросло до десяти.

Основанием для признания смягчающего обстоятельства являются явные признаки беременности, а в других случаях – наличие подтверждающего документа (справка поликлинического или лечебного учреждения, выписка из истории болезни или амбулаторной карты и пр.). Смягчения административного наказания заслуживают также женщины, имеющие малолетнего ребенка, требующего к себе постоянного внимания. В правоприменительной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных женщинами, имеющими детей дошкольного и школьного возраста, избирается такая мера ответственности, которая не отрывала бы мать от детей и сильно не отражалась бы на материальном положении семьи.

Далее представляется необходимым рассмотреть роль и место обстоятельств, отягчающих назначение административного наказания за совершенное административное правонарушение.

В теории административного права нет 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 данной ситуации применяется более суровое административное наказание в максимальных пределах, определенных санкцией статьи об административных правонарушениях или иного законодательного акта.

Ст. 4.3 КоАП РФ закрепляет обстоятельства, отягчающие ответственность за совершенные административные правонарушения.

Назначение административных наказаний при совершении нескольких административных правонарушений (ст. 4.4 КоАП РФ) имеет свои особенности. Так, в КоАП РФ понятие «совокупность административных правонарушений» не раскрывается. Административные правонарушения могут быть совершены как одновременно, в результате одного действия (бездействия), так и в разное время и в процессе различных действий. Каждое из правонарушений при их совокупности должно квалифицироваться по отдельной статье нормативного акта, предусматривающего администра-

тивную ответственность. В отличие от уголовного законодательства, административным не предусматривается возможность сложения наказаний, назначенных за несколько правонарушений. При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. Единственное исключение предусмотрено ч. 2 ст. 4.4, когда дела о совершенных правонарушениях рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом). В этом случае административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему действие (бездействие), более строгого административного наказания. Закон содержит уточнение данного правила применительно к отдельным видам административных наказаний (ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ).

Итак, в соответствии с законом наказание налагается в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершение правонарушения.

Таким образом, административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное правонарушение. Важным моментом является то, что при назначении административного наказания должны соблюдаться правила назначения административных наказаний и учитываться все обстоятельства, позволяющие выбрать ту санкцию, которая с наибольшим эффектом способствовала бы не только исправлению правонарушителя, но и предупреждению совершения противоправных деяний.

Отметим, что административная ответственность как правовое последствие следует за фактом совершения правонарушения. Однако прежде, чем исследовать основание административной ответственности за множественность правонарушений, мы посчитали необходимым обратиться к существующим теоретическим положениям науки административного права с тем, чтобы определиться с подходом к пониманию административной ответственности.

Профессор Д.Н. Бахрах под административной ответственностью понимал средство охраны правопорядка, которое состоит в применении правовых санкций и является последствием виновного общественно опасного деяния. Таким образом, административная ответственность неразрывно связана с принуждением и реализуется в соответствующих процессуальных формах⁴⁵.

Профессор А.П. Шергин определяет данный вид ответственности как форму реагирования органов государственного управления на администра-

⁴⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности юриспруденция. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. 622 с.

тивное правонарушение, выражающуюся в применении к нарушителю карательных административных санкций⁴⁶.

Профессор О.М. Якуба, профессор Ц.А. Ямпольская склонны отождествлять административную ответственность с административным наказанием⁴⁷. Профессор А.Е. Лунев⁴⁸ трактует административную ответственность как реализацию мер взыскания и мер административного пресечения. Некоторые административисты предлагают понимать под административной ответственностью установленное законом правовое последствие, возникающие вследствие совершения административного правонарушения⁴⁹.

В контексте института множественности административных правонарушений понятие административной ответственности включает в себя безусловно и возложение на лицо, совершившее правонарушение, административного наказания, но также и осознание им противоправности как характеристики его действий, так как если второй критерий не будет реализован, лицо может продолжить совершение противоправных деяний, поскольку его правосознание включает подобные действия в приемлемое поведение.

Наряду с единичными правонарушениями, в настоящее время все чаще общество сталкивается с фактами совершения одним лицом нескольких правонарушений, до или после привлечения к административной ответственности. Данное явление мы определяем как множественность правонарушений. В соответствии с авторской классификацией можно выделить следующие формы множественности административных правонарушений: повторность, совокупность и рецидив⁵⁰. Отметим, что законодательное закрепление как понятия множественности, так и вышеперечисленных форм множественности в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях⁵¹ отсутствует.

Административные наказания за совершение нескольких правонарушений назначаются в соответствии со ст. 4.4 КоАП РФ, однако, на наш взгляд, существуют определенные проблемы как при квалификации дея-

⁴⁶ Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность / Наука. Ленингр. отд-ние, 1975. С. 126.

⁴⁷ Якуба О.М. Административная ответственность. М., 1972; Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права: сборник статей. М., 1952. 152 с.

⁴⁸ Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. 187 с.

⁴⁹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 373 с.

⁵⁰ Ахтанина Н.А. Множественность административных правонарушений [Электронный ресурс]: дис. ... канд. юрид. наук. URL: <https://diss.unn.ru/files/2021/1180/diss-Akhtanina-1180.pdf> (дата обращения: 11.01.2022).

⁵¹ Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 1 июля 2021 г.: с изм. от 9 ноября 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

ний, образующих основные формы множественности, так и при определении мер административной ответственности за их совершение.

Приступая к исследованию проблем назначения наказаний при множественности административных правонарушений, остановимся на общих началах. Совершение множественных правонарушений характерно не только для физических лиц, но и для лиц юридических. Установление вины юридического лица часто связывается с фактом объективно противоправного поведения, которое нарушает требования административного законодательства. В данном случае убеждение в возможности юридическим лицом нести административную ответственность основано на признании того, что оно, выступая субъектом правоотношений, способно создать деликтную ситуацию⁵².

Ряд ученых считает, что само юридическое лицо ни при каких условиях не может совершить самостоятельные действия. Все действия юридического лица, в сущности, являются действиями физических лиц, которые представляют данное юридическое лицо, осуществляют руководство им и действуют под его наименованием⁵³. Профессор Б.В. Россинский считает, что в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, раскрывающей понятие юридического лица, соединяются две разноплановые характеристики:

1) противоправное деяние, которое совершается коллективным образом,

2) психическое отношение к этому деянию и его последствиям со стороны юридического лица⁵⁴.

Таким образом, необходимо либо изменить законодательную формулировку понятия вины, так как в ее традиционном смысле оно не может применяться к юридическим лицам, либо исключить юридическое лицо из субъектного состава административного правонарушения.

В целом права и обязанности юридического лица приобретаются и реализуются действиями его руководителя или иного лица, имеющего на то надлежащие полномочия. «Юридическая» личность организации неотделима от личности представляющего ее физического лица. Однако определение административного правонарушения, данное в ст. 2.1 КоАП РФ, как противоправного деяния либо физического, либо юридического лица, но никоим образом не их обоих, позволяет утверждать, что у административного правонарушения один субъект, и привлечение к ответственности за это же правонарушение еще другого лица будет нарушением принципа

⁵² Морозов Е. Установление вины при привлечении к ответственности за правонарушение в налоговой сфере // *Хозяйство и право*. 2008. № 3. С. 113–120.

⁵³ Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 13; Терехова Л.А. Особенности административной ответственности юридических лиц // *Вестник Омского университета*. Серия: право. 2014. № 4. С. 89–93.

⁵⁴ Россинский Б.В. Вновь о вине юридического лица // *Вестник Московского университета МВД России*. 2015. № 6. С. 139–143.

non bis in idem, создавая «искусственную множественность административных правонарушений».

В практической деятельности правоприменительные органы в большинстве случаев, избегая создания «искусственной множественности административных правонарушений», составляют протоколы об административном правонарушении либо на юридическое лицо, либо на его должностное лицо. Вместе с тем сама по себе непрозрачная возможность выбора субъекта, подлежащего привлечению к административной ответственности, в определенных обстоятельствах может стать существенным коррупциогенным фактором.

Представляется обоснованным, что назначая административное наказание соответствующему субъекту, правоприменитель должен учесть характер совершенного административного правонарушения, личность субъекта, его совершившего, его имущественный статус, а также обстоятельства, которые могут смягчать либо же отягчать административную ответственность (ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ). Согласно вышеуказанному подходу, повторность как форму множественности административных правонарушений законодатель относит к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ).

Такая форма множественности, как совокупность правонарушений, имеет место во всех случаях, когда одним и тем же лицом совершается два и более правонарушения, меры правового воздействия за которые установлены разными нормами права и ни одно из них не было предметом специального рассмотрения в предусмотренном порядке. Стоит отметить, что деление совокупности на реальную и идеальную является весьма спорным вопросом. Это связано с тем, что общественно опасный итог совершения и в одном и другом случае одинаков. Характеризуя реальную совокупность административных правонарушений, следует отметить, что речь здесь идет о фактах совершения лицом совокупности как схожих, так и однородных, тождественных деяний, предусмотренных в качестве административных нарушений. Если будет установлена реальная совокупность правонарушений административного характера, то лицо должно быть привлечено к ответственности за каждое из установленных деяний. Реальную совокупность следует отграничивать от повторных, продолжаемых и длящихся административных правонарушений. Отличительными особенностями нарушения продолжаемого, длящегося и повторного характера от совокупности правонарушений, когда субъектом их совершается несколько, являются сложность в юридической конструкции состава и единичность.

Рассмотрим пример из судебной практики. Постановлением начальника управления Министерства лесного комплекса Алтайского края по Лебяжинскому лесничеству А.И. Иванова, О.П. Петров признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ, с назначением штрафа в размере 3 500 рублей. Ранее

Петров привлекался к административной ответственности по данной статье 2 раза. О.П. Петров в жалобе на данное постановление, выражая свое несогласие, указывает, что привлечен к ответственности трижды за одно и то же событие, полагает, что доказательств, подтверждающих его виновное поведение, не добыто. Считает, что постановления № 1 и № 2 грубо нарушают положения п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, полагает, что данными постановлениями он повторно привлекается к административной ответственности, что обжалуемое постановление, а также первое постановление нарушают требования ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ. Считает, что все вынесенные постановления содержат один состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ, так как квалифицированы по одной части одной статьи КоАП РФ. О.П. Петров настаивает, что правила охоты не нарушал, в его действиях не было признаков охоты. Указывает на противоречивость доказательств: в протоколе № 1 записано, что его оружие было в зачехленном виде, а в протоколе № 2 – в незачехленном виде. Просит признать постановление незаконным и подлежащим отмене, а производство по делу прекратить.

Исходя из материалов дела, на основании сообщения производственного охотинспектора В.В. Сидорова, государственный инспектор в области охраны окружающей среды участкового лесничества территориального управления Министерства лесного комплекса Алтайского края по Лебяжинскому лесничеству составил протокол об административном правонарушении, в котором отражено, что О.П. Петров находился в охотничьих угодьях, закрепленных за ООО «Куница», в месте охоты с географическими координатами N 552738,0 E 1011407,3 на транспортном средстве кустарного изготовления без государственных регистрационных знаков, с огнестрельным оружием с нарезным стволом с присоединенным магазином к карабину Тигр 7,60*54, в незачехленном собранном виде. Таким образом, О.П. Петров своими действиями нарушил п. 3.1, п. 53.1 Правил охоты. За совершение данного правонарушения предусмотрена административная ответственность по ч. 1 ст. 8.37.

Проверив материалы дела об административном правонарушении, заслушав в судебном заседании доводы защитника О.П. Петрова, должностных лиц, свидетелей, проанализировав доводы жалобы, суд установил, что правонарушитель находился на территории с 21 часа 10 минут до 23 часов 20 минут в механическом транспортном средстве на территории охотугодий ООО «Куница» с охотничьим оружием в незачехленном виде, что подтверждается объяснениями должностного лица В.В. Сидорова, составившего протокол об административном правонарушении, свидетелями И.Н. Мухиной и С.Н. Загорским, видеозаписями, картой-схемой охотугодий ООО «Соболь» и другими материалами дела, и не доверять данным доказательствам у суда оснований нет, судья признает их допустимыми, относимыми, согласующимися между собой и с другими доказательствами по делу.

Суд учитывает, что О.П. Петров не отрицает, что действительно находился в указанный промежуток времени в механическом транспортном средстве на территории охотугодий, закрепленных за ООО «Куница», и у него при себе находилось охотничье оружие, но утверждает, что оно было в зачехленном виде. Данные доводы изложены в сообщении О.П. Петрова, они ничем не подтверждаются, а опровергаются показаниями свидетелей, а также представленной видеозаписью, из содержания которой усматривается, что О.П. Петров находится в будке автомобиля, имея при себе незачехленное охотничье оружие. Судья, рассмотрев утверждение О.П. Петрова, содержащееся в исследованных материалах дела, признает его несоответствующим действительности и расценивает как способ защиты с целью избежать административной ответственности.

Из представленных материалов также следует, что О.П. Петров привлечен постановлениями № 1 и № 2 к административной ответственности за нарушение п. 3.1, п. 3.3.1 Правил охоты. Постановление № 2 обжаловано, в законную силу не вступило. Согласно постановлению № 1 О.П. Петров привлечен к ответственности за нарушение п. 3.1, п. 3.2 «а», «г» Правил охоты. Данное постановление вступило в законную силу. Исследовав представленные материалы, судья приходит к выводу, что ссылка О.П. Петрова в жалобе на то, что он уже привлечен к административной ответственности за данное правонарушение постановлением № 1, является необоснованной, поскольку данное постановление вынесено за совершение другого противоправного деяния.

Утверждение, что О.П. Петров привлечен к административной ответственности трижды за одно правонарушение, основано на неверном толковании норм права.

Третью форму множественности – рецидив административных правонарушений, определяемый автором как совершение одним и тем же лицом во второй и более раз после привлечения к административной ответственности умышленного и, в предусмотренных законом случаях, неосторожного административного правонарушения⁵⁵, можно рассматривать:

- в качестве объективного показателя эффективности административного производства и назначения наказаний за правонарушения;
- как способ осуществления профилактических мероприятий по недопущению совершения административных правонарушений и даже преступлений.

Необходимо отметить, что отсутствие правового значения административного рецидива привело к тому, что привлечение к ответственности по некоторым санкциям статей КоАП РФ не дает необходимого эффекта осознания вины и общественной опасности своего поведения нарушителем, что приводит к совершению им более серьезных деяний. Автор считает целесообразным законодательно закрепить понятие рецидива админи-

⁵⁵ Ахтанина Н.А. Указ. соч.

стративных правонарушений и предусмотреть за него повышенные меры административной ответственности.

Рецидив следует отличать от совокупности правонарушений. При совершении рецидива правонарушений ответственность наступает за совершенное вновь деяние, хотя необходимо учитывать и тот факт, что имело место привлечение его к административной ответственности за схожие действия противоправного характера. Вместе с тем реальная совокупность включает в себя различные противоправные действия, за которые хотя и предусмотрена административная ответственность, но произведены нарушителем они были в разные временные периоды. Именно промежуток во времени их совершения указывает на еще одну особенность реальной совокупности – связь со сроками давности. Однако эту особенность нельзя применять для классификации рецидива, который включает в себя различные административные составы, совершенные в разные периоды времени.

В свете грядущего реформирования административно-деликтного законодательства представляется интересным провести анализ нововведений, вносимых проектом КоАП РФ, опубликованным Минюстом России 31 января 2020 г., в части назначения административных наказаний. В вышеуказанном нормативном правовом акте отдельной статьей закреплён принцип справедливости и соразмерности при назначении административного наказания, отсутствующий в действующем КоАП и означающий, что наказание за административное правонарушение должно соответствовать размеру и степени причиненного вреда, личности физического лица, характеру правонарушения, учитывать обстоятельства его совершения:

В отличие от уголовного законодательства в КоАП РФ допускается поглощение мягкого наказания более строгим только при идеальной совокупности административных правонарушений и только если дела о совершенных правонарушениях подведомственны одному и тому же судье, органу, должностному лицу (ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ). Иными словами, в отличие от УК РФ в КоАП РФ установлено лишь одно правило: поглощение менее строгого основного наказания более строгим. Что касается применения такого поглощения, то оно предусматривается в следующем случае: 1) лицо совершило одно действие (бездействие), содержащее составы различных правонарушений; 2) ответственность за эти нарушения предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ; 3) рассмотрение дел о совершении указанных нарушений подведомственно одному и тому же субъекту административной юрисдикции (судье, органу, должностному лицу). Подобная юридическая конструкция представляется достаточно непростой и в определенном смысле надуманной. При этом возникает, например, вопрос о том, как применять данные нормы, если составы нескольких правонарушений содержатся в одной и той же части конкретной статьи (такие случаи нередко встречаются в Особенной части КоАП РФ). Учитывая, что проект нового КоАП содержит категорию грубых админи-

стративных правонарушений, уместно предложить по аналогии с УК РФ включить в КоАП правила о назначении наказания во всех случаях выявленной совокупности путем поглощения менее строгого наказания более строгим либо путем частичного или полного сложения назначенных наказаний, а при совершении грубых правонарушений – путем частичного или полного сложения назначенных наказаний. При этом возможно предусмотреть правило, что окончательное наказание не может превышать более чем наполовину максимальный срок или размер самого строгого наказания.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Существующая в настоящее время система административно-правового противодействия множественности административных правонарушений является недостаточно эффективной.

2. Непрозрачная возможность выбора субъекта, подлежащего привлечению к административной ответственности (юридического лица или должностного лица), может способствовать проявлению коррупции. В проекте нового КоАП закреплена заслуживающая одобрения норма (п. 13 ст. 2.10) о том, что одновременное привлечение юридического лица и его должностного лица к ответственности за одно и то же правонарушение не допускается, за исключением случаев, когда санкцией статьи (части статьи) предусмотрены различные виды наказаний для организации и ее должностного лица, либо когда одно из указанных лиц подлежит освобождению от административного наказания согласно п. 1 ст. 4.4 КоАП.

3. В судебной практике возникают трудности с применением ст. 4.4 КоАП РФ, которая устанавливает порядок привлечения к административной ответственности в случаях совершения нескольких административных проступков. Кроме того, налицо некоторые проблемы при определении и отграничении видов совокупности правонарушений от отдельных проступков единичного характера.

§ 2.4. Общая характеристика и классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечисленные в ст. 27.1 КоАП РФ, являются в подавляющем большинстве мерами административно-процессуального принуждения и направлены на принудительное обеспечение данного вида производства, в рамках которого, прежде всего, происходит «всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела».

К их числу относятся:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;

- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- 6) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 7) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 8) задержание транспортного средства;
- 9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 10) привод;
- 11) временный запрет деятельности;
- 12) залог за арестованное судно;
- 13) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Перечисленные меры обеспечения применяются уполномоченными на то лицами в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обладают специфическими чертами, характерными для административно-процессуального принуждения и позволяющими отнести их к числу принудительных мер административно-процессуального обеспечения:

1. Основание применения данных мер состоит из двух составляющих: основного (материального) и дополнительного (процессуального). Материальное связано с обнаружением достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (а в отдельных случаях – и преступления). Процессуальное – невыполнение лицом, в отношении которого осуществляется производство по делу, процессуальных обязанностей, законных требований уполномоченных должностных лиц, наличие препятствий (отсутствие условий) для совершения необходимых процессуальных действий (например, невозможность составить протокол на месте правонарушения, установить личность нарушителя и др.), необходимость сбора доказательств.

2. Применяются только в рамках производства по делу об административном правонарушении, в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному административного наказания. Это проявляется в следующем:

а) они могут осуществляться только пока ведётся производство (с момента возбуждения дела до его прекращения);

б) как правило, в отношении лица, к которому предполагается применение административного наказания;

в) сами эти меры должны быть менее суровыми, чем те, назначение которых они призваны обеспечивать;

г) их содержание нередко предопределяется соответствующей санкцией⁵⁶, а их применение обеспечивает исполнение назначенных административных наказаний, схожих с ними по способу принудительного воздействия (например, изъятие вещей производится для обеспечения конфискации этих вещей, административное задержание – для обеспечения административного ареста, временный запрет деятельности – для обеспечения административного приостановления деятельности);

д) применением большинства мер процессуального обеспечения достигаются процессуальные цели, а именно: обеспечивается участие лица, в отношении которого ведётся производство по делу, обнаружение орудий совершения либо предметов правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение сбора доказательств по делу, своевременное и правильное рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления;

е) назначение мер административно-процессуального принуждения состоит в том, чтобы обеспечить реализацию процессуальных норм, устанавливающих порядок привлечения к административной ответственности. Применение процессуальных мер принуждения позволяет преодолеть различные препятствия, которые могут возникнуть в ходе производства по делу об административном правонарушении; обеспечить совершение предусмотренных законом процессуальных действий, исследование обстоятельств совершения административного правонарушения, разрешение дела о данном правонарушении по существу (юрисдикцию), и исполнение принятого по делу решения;

ж) принудительные меры процессуального обеспечения не являются санкциями. Это вспомогательные средства воздействия, которые применяются в форме индивидуальных правоохранительных актов управления, с их помощью решаются «тактические» задачи производства (участие в

⁵⁶ Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 3. С. 60.

производстве конкретного лица, сбор доказательств, составление процессуального документа).

Установлен особый процессуальный порядок фиксации применения рассматриваемых мер обеспечения. В частности, обязательно составление отдельного протокола:

- об административном задержании;
- об осмотре принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей;
- о временном запрете деятельности.

Альтернативный порядок предусмотрен для фиксации доставления, личного досмотра, досмотра вещей, изъятия вещей и документов, задержания транспортного средства соответствующего вида.

Перечисленные признаки являются общими для принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Для применения отдельных мер обеспечения необходимо принятие соответствующего решения в установленном законом порядке. Так, о применении залога за арестованное судно решение судьи выносится в форме определения; привод осуществляется на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении; в специальное учреждение иностранный гражданин или лицо без гражданства помещается на основании постановления судьи.

При возбуждении и в ходе производства по делам об административных правонарушениях уполномоченными на то должностными лицами может осуществляться также проверка у граждан документов, удостоверяющих личность, к примеру, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» данная мера применяется «если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении».

Уяснению содержания отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, их назначения и оснований применения во многом способствует их научная классификация. В научной и учебной литературе предлагаются следующие классификационные признаки (критерии):

- 1) характер правоограничений, содержащихся в принудительных мерах;
- 2) функции мер процессуального принуждения;
- 3) стадия производства по делу, на которой они применяются.

Выбор этих критериев, по нашему мнению, позволяет осуществить наиболее последовательную дифференциацию всех мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выявить наиболее сходные, объединив их в соответствующие группы.

В зависимости от характера правоограничений, содержащихся в мерах административно-процессуального принуждения, их подразделяют на три группы, а именно, меры, содержащие ограничения:

1) личных неимущественных прав (доставление, административное задержание, привод, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице, медицинское освидетельствование);

2) имущественных прав личности (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств, залог за арестованное судно);

3) организационного характера (осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, временный запрет деятельности).

В зависимости от стадии производства по делу принудительные меры административно-процессуального обеспечения можно объединить в три группы, а именно, меры, применяемые на стадии:

1) возбуждения дела,

2) рассмотрения дела (привод),

3) исполнения постановления по делу (помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства).

С учетом характера функций, выполняемых мерами обеспечения по делу об административном правонарушении, все они могут быть разделены на четыре основные группы:

1) меры, обеспечивающие участие в производстве по делу об административном правонарушении лиц, участие которых является по закону обязательным: доставление (ст. 27.2 КоАП РФ), административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ), привод (ст. 27.15 КоАП РФ), помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ);

2) меры, обеспечивающие пресечение выявленного административного правонарушения: отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ); задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ);

3) меры, обеспечивающие обнаружение (выявление) доказательств: все виды досмотров (ст. 27.7, 27.9 КоАП РФ), осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ), освидетельствование на

состояние алкогольного опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ), медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ);

4) меры, обеспечивающие сохранение доказательств: задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1 КоАП РФ); арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ), арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.14.1 КоАП РФ); залог за арестованное судно (ст. 27.18 КоАП РФ).

Данный вариант классификации, на наш взгляд, должен быть взят в качестве базового при группировке мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Характеристику каждой меры обеспечения дадим в следующем порядке: содержание меры принуждения; лица, уполномоченные применять конкретную меру; основания применения меры принуждения; цели применения меры принуждения; порядок применения меры обеспечения, включающий процедуру и способ фиксации её применения.

Каждая из перечисленных мер административно-процессуального принуждения связана с ограничением свободы передвижения, прежде всего, лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, и применяется в целях, на основаниях и в порядке, установленных КоАП РФ.

Доставление. В соответствии с ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ доставление «есть принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным». При этом сотрудники органов внутренних дел осуществляют доставление «в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения» (пп. 1, 2 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

Доставление – это всего лишь перемещение физического лица в пространстве от места совершения (выявления) административного правонарушения к месту дальнейшего разбирательства, которое будет осуществляться в рамках производства по делу об административном правонарушении в служебном помещении ОВД.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что доставление, осуществляемое сотрудниками ОВД в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, следует считать самостоятельной мерой принуждения. Об этом, прежде всего, четко свидетельствует его целевое назначение – создание условий для составления протокола об административном правонарушении.

Доставление как самостоятельную меру административно-процессуального обеспечения характеризует то, что она отличается от административного задержания:

- 1) по кругу лиц, уполномоченных осуществлять данную меру;
- 2) по основаниям;
- 3) порядку и срокам её применения.

Вместе с тем доставление и административное задержание тесно взаимосвязаны между собой, так как первое по действующему законодательству всегда предшествует второму.

Доставление, установленное ст. 27.2 КоАП РФ, может осуществляться должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении, прежде всего, тех административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

При непосредственном обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, на месте обнаружения правонарушения производит предварительное разбирательство с лицом, совершившим (совершающим) противоправное деяние. В рамках данного предварительного разбирательства оно предпринимает необходимые меры для прекращения правонарушения, применяя при этом необходимые меры административного пресечения (требует прекращения правонарушения, применяет физическую силу, специальные средства). Затем, удостоверившись в наличии установленных законом признаков административного правонарушения и отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), на основе имеющихся сведений принимает решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и составлении соответствующего процессуального документа. И только после принятия такого решения применяются меры, обеспечивающие производство по данному делу, в том числе доставление.

Дальнейшее разбирательство с лицом, совершившим административное правонарушение, осуществляется уже в рамках начатого производства по делу об административном правонарушении в соответствии с требованиями КоАП РФ и ведомственных нормативных актов⁵⁷. Так, при разбирательстве с нарушителем, доставленным в дежурную часть, оперативный

⁵⁷ См.: Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дежурный обязан в первую очередь выяснить основания доставления (п. 8.1 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части ...).

При выяснении оснований доставления устанавливается наличие хотя бы одного из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (см. ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ), а также обстоятельства, по которым стало невозможным составление протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным (см. ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

При этом не следует смешивать доставление, осуществляемое в порядке ст. 27.2 КоАП РФ, с доставлением, которое производится в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», когда в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по письменному заявлению граждан доставляются находящиеся совместно с ними в жилище граждане в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу. Второе из этих видов доставления относится к числу общих мер административного пресечения. Время, необходимое для доставления (а также для вытрезвления доставленного лица), законодатель не включает в срок административного задержания, производимого в порядке ст. 27.3 КоАП РФ.

Время, необходимое для доставления физического лица в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, конкретно не определено. В КоАП РФ лишь отмечается, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок (ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ).

Наконец, ч. 3 ст. 27.2 КоАП РФ предусматривает альтернативный порядок фиксации применения доставления. О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Фиксация производится после доставления.

Административное задержание определяется ст. 27.3 КоАП РФ как «кратковременное ограничение свободы физического лица». Осуществление административного задержания законодатель связывает с содержанием задержанных лиц «в специально отведенных для этого помещениях»⁵⁸ органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ.

⁵⁸ См.: Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц: постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сроки административного задержания устанавливает ст. 27.5 КоАП РФ. По общему правилу срок административного задержания не должен превышать трех часов, за исключением случаев, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Кроме того, на срок не более 48 часов может быть подвергнуто административному задержанию лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест. Чтобы применить данное административное задержание, необходимо вначале доставить лицо, совершившее административное правонарушение, влекущее в качестве одной из мер административного наказания административный арест, в дежурную часть органа внутренних дел для составления протокола об этом административном правонарушении.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, а лица, находящегося в состоянии опьянения, – со времени его вытрезвления.

Должностные лица органов, и виды административных правонарушений, по которым они вправе осуществлять административное задержание, перечислены в ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ. Перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание от имени этих органов, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

В частности, должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе осуществлять административное задержание при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Раскрывая основания для административного задержания, отметим, что речь идёт о лице, доставленном в служебное помещение органа внутренних дел за совершение административного правонарушения.

Только после того, как будет установлено наличие состава административного правонарушения, совершенного доставленным лицом, с ним производятся действия в соответствии с требованиями КоАП РФ, а именно: в случаях, предусмотренных ст. 27.3 КоАП РФ, в соответствии с подп. 48.2 Наставления по организации деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации оперативный дежурный обязан применить в отношении доставленного лица административное задержание.

Согласно ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание применяется в исключительных случаях, если это необходимо «для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении».

Задержанные лица содержатся в специально отведённых для этого помещениях органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

Перед отправлением задержанного лица в специальное помещение должностное лицо, уполномоченное осуществлять административное задержание, организует (проводит) личный досмотр (обыск) и досмотр вещей задержанного лица.

Об осуществлении указанных действий составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе административного задержания.

Одновременно производится опрос и осмотр задержанного лица в целях выявления у него психических, инфекционных и угрожающих жизни заболеваний.

Задержанные на срок более трех часов лица обеспечиваются питанием по норме питания для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов Федеральной службы безопасности, на мирное время, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 205 (в ред. от 26 ноября 2013 г.).

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и иници-

алы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

Как показывает практика, в протоколах о применении административного задержания, составленных должностными лицами ОВД, встречаются следующие нарушения процессуальных требований КоАП РФ: отсутствуют указания мотивов административного задержания, характеризующих его исключительность; отсутствуют подписи задержанного лица; отсутствуют отметки о времени окончания административного задержания.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учёбы), а также защитник.

Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Об административном задержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, незамедлительно уведомляется военная полиция Вооруженных сил Российской Федерации или воинская часть, в которой задержанный проходит военную службу (военные сборы), а об административном задержании иного лица, указанного в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, – орган или учреждение, в котором задержанный проходит службу.

Об административном задержании члена общественной наблюдательной комиссии, образованной в соответствии с законодательством Российской Федерации, незамедлительно уведомляются секретарь Общественной палаты Российской Федерации и соответствующая общественная наблюдательная комиссия.

Задержанному лицу по истечении срока задержания возвращаются изъятые у него предметы (вещи, документы, ценности и деньги), за исключением предметов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения (до решения вопроса по существу) либо находящихся в розыске или изъятых из гражданского оборота, а также поддельных документов.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ). Привод в отличие от доставления и административного задержания, которые применяются на стадии возбужде-

ния дела об административном правонарушении, применяется после составления протокола на стадии рассмотрения данного дела.

Основанием для применения привода является одновременное наличие двух обстоятельств, изложенных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ, а именно: если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины физического лица, либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля⁵⁹, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц⁶⁰.

Привод может быть применён в отношении следующих участников производства по делу об административном правонарушении:

- физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении;
- законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности;
- свидетеля⁶¹;
- а также лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Приводом обеспечивается доставление указанных выше лиц в орган, к должностному лицу, рассматривающему дело, и их участие в рассмотрении дела. Он состоит в принудительном препровождении указанных выше лиц в орган, к должностному лицу, рассматривающему дело, и ограничении их передвижения в течение времени, необходимого для рассмотрения дела.

Основанием для осуществления привода является поступившее в орган внутренних дел определение органа внутренних дел (полиции), иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Привод осуществляется:

- 1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи

⁵⁹ См.: Ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ.

⁶⁰ См.: Ч. 3 ст. 29.4, п. 8 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ.

⁶¹ Обязанность дать правдивые показания исполняется свидетелем с учетом его права «не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников», закреплённого в п. 1 ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ.

или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Привод осуществляется в порядке, установленном приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода». Данным нормативным актом установлен одинаковый порядок осуществления привода как в отношении подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля по уголовному делу, так и в отношении указанных в ст. 27.15 КоАП РФ лиц по делу об административном правонарушении.

Действующее законодательство не устанавливает времени исполнения привода. На наш взгляд, оно будет включать время с момента объявления под расписку лицу, подлежащему приводу, определения о приводе до окончания рассмотрения дела и вынесения по нему постановления, если речь идет о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или его законных представителях, либо до окончания исполнения свидетелем возложенных на него процессуальных обязанностей.

Привод не может производиться в ночное время, за исключением случаев, не терпящих отлагательства.

В Инструкции о порядке осуществления привода (далее – Инструкция) сроки и место пребывания лица, подвергнутого приводу, в органе, у должностного лица, рассматривающего дело, не конкретизированы. В п. 14 Инструкции указывается только на то, что «по исполнению определения о приводе сотрудник полиции, его осуществлявший, получает от инициатора привода расписку с указанием времени исполнения».

Применение доставления, административного задержания и привода обеспечивает участие лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, законных представителей, свидетеля в предусмотренных КоАП РФ процессуальных действиях, в том числе направленных на установление личности нарушителя, обнаружение и исследование доказательств.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ). Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства,

подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, либо в специально отведённые для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства помещается в специальное учреждение на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка.

К числу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленных на пресечение административного правонарушения, относятся:

- 1) отстранение от управления транспортными средствами,
- 2) задержание транспортного средства,
- 3) задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации,
- 4) временный запрет деятельности.

Основания и порядок применения таких мер, как отстранение от управления транспортными средствами и задержание транспортного средства, определены соответственно чч. 1–5 ст. 27.12 КоАП РФ и чч. 2–5 ст. 27.13 КоАП РФ. Перечисленные меры применяются главным образом для прекращения обнаруженного административного правонарушения, а не для обеспечения процессуальных действий. Об этом свидетельствуют сроки применения этих мер. Задержание транспортного средства (ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ) применяется до устранения причины задержания.

Данные меры административного пресечения включены в перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку применяются после выявления административного правонарушения в ходе разбирательства по делу, однако основными для этих мер являются не процессуальные цели, а цель пресечения административного правонарушения, о которой сказано в ст. 27.1 КоАП РФ.

Отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ). Лицо, которое управляет транспортным средством соответ-

ствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, чч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ, подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Только сотрудники органов внутренних дел ежегодно применяют данную меру административного пресечения к сотням тысяч водителей автотранспортных средств. Правовым основанием применения сотрудниками ОВД отстранения от управления транспортным средством является ст. 27.12. КоАП РФ.

Закон предоставляет право применения данной меры обеспечения должностным лицам, осуществляющим функции государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортных средств. При этом, с одной стороны, он привязывает это применение к лицам, управляющим средством «соответствующего вида», с другой, ограничивает, о чем свидетельствует приведённый перечень административных правонарушений, где говорится об отстранении от управления только водителей автотранспортных средств. Заметим, что отстранять от управления иными видами транспорта вправе речные судоходные инспекции, государственные инспекции по маломерным судам – за управление судном лицом, не имеющим права управления этим судном (ч. 2 ст. 11.8 КоАП РФ), и другие уполномоченные органы.

КоАП РФ предусматривает два основания отстранения от управления транспортным средством:

1) достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения;

2) совершение лицом одного из перечисленных в ч. 1 ст. 27.12 КоАП РФ административных правонарушений.

Первое основание является предположительным, поэтому отстранение от управления транспортным средством закон связывает с освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения или направлением на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Наличие достаточных оснований полагать, что лицо, которое управляет транспортным средством, находится в состоянии опьянения, подразумевает присутствие у лица одного или нескольких признаков: запаха алкоголя изо рта, неустойчивости позы, нарушения речи, резкого изменения окраски кожных покровов лица, поведения, не соответствующего обстановке.

Вторым основанием отстранения от управления транспортным средством является совершение следующих административных правонарушений:

- управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство (ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ);

- управления транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда) (ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ);

- управления транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) (ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ);

- управления транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством (ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ).

Рассматриваемая мера обеспечения производства применяется сотрудниками ОВД как в целях пресечения правонарушений, так и в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Применяя указанную меру, госавтоинспектор пресекает правонарушение и одновременно способствует всестороннему и объективному рассмотрению дела об административном правонарушении.

Отстранение лица от управления транспортным средством по основаниям, предусмотренным КоАП РФ, осуществляется сотрудником непосредственно после выявления соответствующих оснований в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи путём запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения.

Применение данной меры обеспечения производства сотрудник ОВД оформляет протоколом, который подписывается как самим сотрудником, так и лицом, в отношении которого применена указанная мера. В случае если водитель транспортного средства отказывается от подписи в протоколе, то в нём делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена рассматриваемая мера.

Задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ) – исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), где транспортное средство хранится до устранения причины задержания.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного чч. 1, 2 или 3 ст. 12.21.1 или ч. 1 ст. 12.21.2 КоАП РФ, задержание осуществляется путём прекращения движения при помощи блокирующих устройств.

В случае если транспортное средство, в отношении которого принято решение о задержании, будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, оно до начала задержания может быть перемещено путём управления транспортным средством его водителем, либо

лицами, указанными в ч. 3 ст. 27.13 КоАП РФ, в ближайшее место, где данное транспортное средство таких препятствий создавать не будет.

Задержание транспортного средства применяется при наличии оснований, перечисленных в ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ, т.е. при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных ч. 1 ст. 11.8.1, ст. 11.9, 11.26, 11.29, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, чч. 1 и 2 ст. 12.7, чч. 1, 3 и 4 ст. 12.8, чч. 4 и 5 ст. 12.16, чч. 3–4, 6 ст. 12.19, чч. 1–3 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 14.38, в числе которых:

- управление маломерным судном судоводителем, не имеющим при себе удостоверения на право управления маломерным судном, судового билета маломерного судна или его копии, заверенной в установленном порядке, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им судном в отсутствие владельца (ч. 1 ст. 11.8.1 КоАП РФ);

- управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения (ст. 11.9 КоАП РФ);

- управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца (ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ);

- управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда) (ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ);

- управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) (ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ);

- управление транспортным средством водителем, лишённым права управления транспортным средством (ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ);

- управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ) и т.д.

Необходимые действия по задержанию транспортного средства вправе осуществлять должностные лица, уполномоченные составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях. Указанными должностными лицами составляется протокол о применении данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о задержании транспортного средства составляется по форме, установленной пп. 147.7–147.8 Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в обла-

сти обеспечения безопасности дорожного движения. Копия протокола о задержании транспортного средства вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о задержании транспортного средства в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Срок задержания транспортного средства исчисляется с момента составления протокола об административном правонарушении.

В случае устранения причины задержания транспортного средства на месте выявления административного правонарушения (предоставление документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; устранение неисправностей тормозной системы, рулевого управления или сцепного устройства (в составе поезда); устранение нарушения правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, либо остановки или стоянки транспортного средства в тоннеле; устранение нарушения правил перевозки крупногабаритных, тяжеловесных либо опасных грузов; предоставление для управления транспортным средством иного лица, при отсутствии оснований для его отстранения от управления транспортным средством) до начала перемещения задерживаемого транспортного средства помещение транспортного средства на специализированную стоянку не осуществляется.

В соответствии с принципом презумпции невиновности, закреплённым в ст. 1.5 КоАП РФ, «лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ». При этом использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается. Для сбора доказательств сотрудниками органов внутренних дел применяются предусмотренные гл. 27 КоАП РФ принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, к числу которых относятся:

- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7);
- осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8);
- досмотр транспортного средства (ст. 27.9);
- изъятие вещей и документов (ст. 27.10);
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ч. 1.1, ч. 6, ч. 7 ст. 27.12);
- направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 1.1, ч. 6.1, ч. 7 ст. 27.12, ст. 27.12.1);
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14);

- арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.14.1).

Рассмотрим некоторые из них. При применении подавляющего большинства перечисленных мер обязательно присутствие двух понятых или ведение видеозаписи.

Кроме того, в рамках производства по делам об административных правонарушениях сотрудники органов внутренних дел вправе проверять документы, удостоверяющие личность лица, совершившего противоправные действия (бездействие).

Эти меры объединяет общая процессуальная направленность: все они служат цели получения информации, которая может быть положена в основу вывода по делу об административном правонарушении. Их применение направлено на обеспечение административного процесса информацией, имеющей доказательственное значение, они «являются способами обнаружения и закрепления доказательств».

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице. Понятие досмотра (личного и вещей, находящихся при физическом лице) как принудительной меры административно-процессуального обеспечения раскрывается в ст. 27.7 КоАП РФ. Под ним понимается «обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности», которое осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения должностными лицами, указанными в ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ. Суть досмотра состоит в принудительном изучении вещей и одежды физического лица в целях обнаружения предметов и документов, имеющих значение по делу.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, вправе применять должностные лица, имеющие право в соответствии со ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ осуществлять доставку и административное задержание.

Указанные процессуальные меры могут применяться, прежде всего, при наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении, закреплённого в п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Из содержания ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ можно сделать вывод, что применяться они могут не во всех случаях, а при необходимости. На практике личному досмотру подвергаются все лица, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении, при доставлении их в орган внутренних дел.

Необходимость проведения личного досмотра и досмотра вещей определяется, прежде всего, признаками совершенного (совершаемого) правонарушения, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении. Кроме того, в соответствии с Федеральным

законом «О полиции» полиции предоставлено вправо осуществлять личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, «при наличии достаточных данных полагать, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества» (п. 16 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

Цель личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, состоит не только в обнаружении вещественных доказательств по делу об административном правонарушении, но и в фиксации факта их обнаружения в установленном КоАП РФ порядке.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Так, в чч. 6, 7, 8 ст. 26.6 КоАП РФ детально регламентирован порядок оформления результатов проведённого личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице.

Досмотр транспортного средства любого вида осуществляется в соответствии со ст. 27.9 КоАП РФ в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Под досмотром транспортного средства любого вида понимается «обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности».

В ст. 27.9 КоАП РФ обстоятельно расписаны правила проведения и процессуального оформления данного вида досмотра. Однако на вопрос, в каких случаях может возникнуть необходимость применения данной меры принуждения, КоАП РФ ответа не даёт, т.е. об основаниях применения досмотра транспортного средства в ст. 27.9 ничего не сказано.

Досмотр транспортного средства осуществляется лицами, указанными в ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлён в отсутствие указанного лица. В случае необходимости применяются фото- и киносъёмка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Думается, что досмотр транспортных средств как мера административно-процессуального принуждения может применяться только при

наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении, и об этом должно быть прямо указано в ст. 27.9 КоАП РФ. Ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ после слова «осуществляется» следует дополнить словами «при наличии поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, закреплённых в части 1 статьи 28.1 настоящего Кодекса».

Изъятие вещей и документов. В соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ вещи, явившиеся орудиями или предметами административного правонарушения, и документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженные на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, а также при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, подлежат изъятию уполномоченными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Изъятие вещей, обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется лицами, указанными в ст. 27.2, 27.3, 28.3 КоАП РФ (т.е. уполномоченными осуществлять доставку, административное задержание, составлять протокол об административном правонарушении).

Изъятие вещей, обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов осуществляется лицами, указанными в ст. 28.3 КоАП РФ (т.е. уполномоченными составлять протокол об административном правонарушении).

Если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. Если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. В случае если по истечении пяти дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трёх дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахождения юридического лица или по адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения. Правила составления и содержание протокола об изъятии вещей и документов определены чч. 6–8 ст. 27.10 КоАП РФ.

Особенности изъятия и хранения отдельных категорий вещей, таких как огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боеприпасы, вещи, подвергающиеся быстрой порче, наркотические средства и психотропные вещества, этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также предметы, используемые для незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, устанавливаются чч. 9–13 ст. 27.10 КоАП РФ.

Изъятые вещи в случаях, установленных ст. 27.11 КоАП РФ, подлежат оценке.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей. В случае если товары, транспортные средства и иные вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия, производится их арест в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ. Арест заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Изъятие и арест следует понимать как лишение права пользоваться и владеть предметами материального мира. Процессуальное изъятие и арест безвозмездны, носят временный характер, они продолжаются до принятия постановления по делу, в котором должен быть решен вопрос об изъятых или арестованных товарах и иных предметах.

С одной стороны, изъятие и арест имеют обеспечительный характер, так как осуществляются с целью сохранения и использования в производстве вещественных доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений о конфискации, административном штрафе, взыскании стоимости товаров и транспортных средств.

С другой стороны, обнаружение орудий совершения или предметов административного правонарушения либо на месте совершения административного правонарушения, либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, либо при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а затем их изъятие или арест обеспечивают прекращение длящегося административного правонарушения. Обнаружение и изъятие (арест) выступают, кроме того, в качестве способа пресечения административного правонарушения.

Таким образом, их применением в ряде случаев достигаются не только цели процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и цели пресечения административных правонарушений. Причем, если процессуальный порядок применения перечисленных мер принуждения будет нарушен, то цели процессуального обеспечения могут быть не достигнуты, поскольку использование доказательств, полученных с нарушением закона, согласно ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, не допускается. Поэтому, по нашему мнению, процессуальную составляющую применения указанных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следует считать доминирующей при определении места и роли данных принудительных мер в системе административного принуждения.

При применении таких мер, как личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей, обязательно присутствие двух понятых либо применение видеозаписи.

В рамках производства по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ предусмотрены также такие меры, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения лиц, управляющих транспортными средствами и в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в случаях, предусмотренных КоАП РФ.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. Согласно ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения в соответствии с ч. 6 ст. 27.12 КоАП РФ.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством».

Достаточным основанием полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

- а) запах алкоголя изо рта;
- б) неустойчивость позы;
- в) нарушение речи;
- г) резкое изменение окраски кожных покровов лица;
- д) поведение, не соответствующее обстановке.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения в соответствии с установленным законом порогом концентрации этилового спирта в выдыхаемом воздухе осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешённых к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесён в государственный реестр утверждённых типов средств измерений.

Перед освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции информирует освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования с применением технического средства измерения, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте технического средства измерения.

При проведении освидетельствования на состояние алкогольного опьянения уполномоченное должностное лицо проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого технического средства измерения.

Факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно – 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха.

В случае превышения предельно допустимой концентрации абсолютного этилового спирта в выдыхаемом воздухе, выявленного в результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, составляется акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. К указанному акту приобщается бумажный носитель с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 1.1 ст. 27.12, ст. 27.12.1 КоАП РФ) применяется в следующих случаях:

- при отказе лица, которое управляет транспортным средством соответствующего вида, от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ);

- к лицам, совершившим административные правонарушения (за исключением лиц, указанных в чч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ), в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ).

В случаях, указанных в чч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения согласно ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ осуществляются только должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, т.е. в органах внутренних дел такое право предоставлено, главным образом, сотрудникам ГИБДД.

Копия данного протокола вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Уполномоченное должностное лицо обязано принять меры к установлению личности водителя транспортного средства, направляемого на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в соответствии с ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ подлежат лица, которыми были совершены, к примеру, следующие административные правонарушения:

- потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ);
- стрельба из оружия в населённых пунктах или в других, не отведённых для этого местах, лицом, находящимся в состоянии опьянения (ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ);
- нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (ст. 20.22 КоАП РФ).

В случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ.

Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ, производится в порядке, установленном Правилами направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указывается дата, время, место, основания направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующего протокола в нём делается соответствующая запись.

Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения меди-

цинского освидетельствования на состояние опьянения устанавливаются приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копия акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручается лицу, в отношении которого он был составлен.

Таким образом, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – это особая группа мер административного принуждения, состоящая в урегулированных гл. 27 КоАП РФ, а в случаях, прямо предусмотренных статьями этой главы, раскрытых еще и в подзаконных нормативных правовых актах принудительных процессуальных действиях должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, применяемых в целях реализации надлежащего порядка производства по делам об административных правонарушениях для привлечения к административной ответственности виновных лиц.

Меры обеспечения носят принудительный характер и уже в силу этого ограничивают права и законные интересы граждан и юридических лиц. При необоснованном или недостаточно обоснованном применении они могут причинить существенный вред указанным лицам, причем не только морального, но и имущественного характера. В связи с этим ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ устанавливает, что вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

ГЛАВА 3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УЧАСТНИКОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 3.1. Административно-правовой статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении

Одной из базовых характеристик любой стадии административного разбирательства является правовое положение субъектов, участвующих в деле об административном правонарушении и являющихся сторонами процессуальных правоотношений.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет перечень субъектов, участвующих в деле об административном правонарушении, причем заинтересованных в результатах рассмотрения административного дела. К их числу законодатель относит: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законных представителей физического лица, законных представителей юридического лица, защитника и представителя, а также должностное лицо, вынесшее постановление по делу об административном правонарушении. Остановимся более подробно на характеристике административно-правового статуса некоторых из них.

Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, занимает особое положение среди участников производства по делам об административных правонарушениях, так как само производство направлено на своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение вопроса о виновности конкретного лица в совершении административного правонарушения.

Необходимой предпосылкой административной правоспособности лица, привлекаемого к административной ответственности, является наличие у него административной деликтоспособности, ибо производство в отношении неделиктоспособных лиц не может быть возбуждено, а при возбуждении – должно быть прекращено на основании п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ. Административной деликтоспособностью обладают два вида субъектов: физические лица и юридические лица.

В соответствии со ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности на территории Российской Федерации подлежат физические лица, достигшие к моменту совершения административного проступка шестнадцатилетнего возраста. Анализ законодательства об административных правонарушениях показывает, что административные взыскания могут налагаться на граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Содержание общего административно-правового статуса образуют: а) комплекс субъективных прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права; б) гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государства и местного самоуправления⁶². А.П. Коренев считает, что конституционные положения являются исходными для административно-правового статуса граждан, который определяется нормами конституционного, административного и других отраслей права путем предоставления гражданам прав, свобод и возложения на них обязанностей в сфере управления, а также установления ответственности граждан перед государством⁶³.

Ядром правового статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, являются процессуальные права. Одним из вопросов, поднимаемых в настоящем исследовании, является вопрос о классификации прав лица, привлекаемого к административной ответственности.

Перечень прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не исчерпывается отраслевыми нормами административного права. На него в полной мере распространяются и права, закрепленные Конституцией РФ, имеющей прямое действие.

В связи с этим права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, подразделяются на:

права, гарантированные Конституцией Российской Федерации;

права, закрепленные отраслевым (административным и арбитражным процессуальным) законодательством.

К первой категории относятся следующие права:

- защита своих прав и законных интересов всеми способами, не противоречащими закону (ст. 45 Конституции РФ);

- возможность пользоваться помощью адвоката (защитника) (ст. 48 Конституции РФ);

- обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ);

- пользование родным языком (ст. 26 Конституции РФ);

- обжалование неправомερных решений и деяний государственных органов и должностных лиц (ст. 46 Конституции РФ);

- возможность не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51 Конституции РФ);

- компенсация причиненного ущерба (ст. 52 Конституции РФ).

Административное законодательство наделяет лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, рядом специальных прав:

⁶² См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2007. С. 94.

⁶³ См.: Коренев А.П. Административное право России. М., 2006. С. 67.

- ознакомление со всеми материалами дела;
- заявление ходатайств;
- получение копий документов и решений, составленных и принятых с непосредственным участием данного лица;
- обжалование применения мер обеспечения производства;
- обжалование постановлений по делу.

Кроме того права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, можно разделить на виды по характеру их использования в стадиях производства. Речь идет об общих правах (используются на всех (или почти всех) стадиях производства) и специальных правах этого лица (используются на отдельной стадии производства).

К первому виду следует отнести следующие права: ознакомление с материалами дела; пользование юридической помощью; использование родного языка; представление доказательств по делу.

На отдельной стадии производства лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, могут быть реализованы такие права, как: получение копии конкретного процессуального документа, принятием которого оканчивается стадия производства; заявление ходатайств при рассмотрении дела; обжалование применения меры обеспечения производства и постановления (решения) по делу.

При наделении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, определенными правами и возложении на него обязанностей необходимо учитывать, что в производстве по делам об административных правонарушениях затрагивается ряд конституционных прав личности. К ним, в частности, относятся: право на человеческое достоинство, личную неприкосновенность, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища, свободный выбор языка общения; свобода передвижения и выбора места пребывания и жительства; свобода совести и вероисповедания.

Право на неприкосновенность частной и семейной жизни и сохранение ее тайны означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера⁶⁴.

Лицо, привлекаемое к любому виду юридической ответственности, вправе знать, в чем оно обвиняется, оспаривать обвинение, заявлять ходатайства и отводы, представлять доказательства, обжаловать действия государственных органов и должностных лиц⁶⁵.

⁶⁴ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. С. 199.

⁶⁵ Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 23.

Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предоставлен широкий объем процессуальных прав, гарантированных Конституцией РФ, законами и подзаконными актами Российской Федерации, и позволяющих активно осуществлять процессуальные действия, отстаивать свою позицию в деле об административном правонарушении.

Данному участнику производства по делу об административном правонарушении предоставляется возможность ознакомления с протоколом о правонарушении; с этим правом неразрывно связано право представлять объяснения и замечания по поводу его содержания, которые прилагаются к протоколу (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ). Лицо обладает правом ознакомления со всеми процессуальными документами, составленными с его участием. Это могут быть также акты экспертиз и освидетельствований. Содержание права по ознакомлению с материалами дела об административном правонарушении включает правомочие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, производить выписки из документов дела, их ксерокопирование, копирование аудио- и видеoinформации⁶⁶. Данное право также подразумевает возможность участника производства знать, в совершении какого административного правонарушения он «обвиняется»; при этом данный субъект вправе знать не только содержание статьи КоАП РФ, указанной в протоколе об административном правонарушении, но и положения иного нормативного акта, когда норма является бланкетной.

Ознакомление с материалами дела должно обеспечиваться субъектом правоприменения не позднее, чем перед их направлением для рассмотрения по подведомственности. Полагаем, что закрепленное в ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, знакомиться со всеми материалами дела не ограничено лишь стадией рассмотрения дела: данную возможность он должен иметь с момента возбуждения производства. Очевидно, что без предварительного ознакомления с материалами дела, имеющимися по нему доказательствами невозможно давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, а также представлять свои доказательства.

Право выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика означает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, на любой стадии производства вправе изъясняться на родном языке (право на пользование родным языком закреплено в ст. 26 Конституции Российской Федерации). Если данный участник не владеет языком, на котором ведется производство по делу, то субъект с юрисдикционными полномочиями обязан назначить переводчика. Переводчик обязан явиться по

⁶⁶ Киясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Академия МВД России, 1997. С. 238.

вызову суда, органа (должностного лица) и полно и точно выполнить порученный ему перевод.

Право на выступление на родном языке и пользование услугами переводчика на первоначальном этапе производства возникает у подозреваемого в совершении правонарушения (на последующих стадиях – у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении).

Право присутствовать при рассмотрении дела возникает у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в момент принятия органом (должностным лицом) решения о рассмотрении дела о правонарушении. Разрешение дела в присутствии такого заинтересованного в его исходе лица дает возможность более обстоятельно и полно исследовать все обстоятельства дела, реализовать принципы состязательности и гласности процесса. Присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, при рассмотрении дела является общим правилом, знающим исключения: дело может быть рассмотрено без его участия в случаях, когда имеются данные о надлежащем извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Вместе с тем присутствие лица при рассмотрении его дела субъектом административной юрисдикции в некоторых случаях является его обязанностью (п. 8 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ). Думается, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в обязательном порядке должно присутствовать при рассмотрении дел о правонарушениях, санкции которых в наибольшей степени затрагивают сферу прав и свобод личности⁶⁷. В первую очередь речь идет о правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации или административный арест, а присутствие привлекаемого к ответственности лица при их рассмотрении должно быть обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

Еще одним правом лица, привлекаемого к административной ответственности, является возможность давать лично письменные или устные объяснения по существу обвинения и ссылаться на фактические обстоятельства дела. Никто не может принудить виновное лицо давать объяснения, так как дача объяснения по делу есть его право. Объяснение лица, привлекаемого к административной ответственности, – важная процессу-

⁶⁷ Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 140.

альная гарантия, позволяющая обеспечить справедливое наложение административного взыскания⁶⁸.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право на доказывание обстоятельств, благоприятствующих защите, и это право должно быть ему обеспечено⁶⁹. Элементами доказывания являются собирание, исследование и оценка доказательств. В административно-юрисдикционном процессе одним из субъектов доказывания обязательно является правоприменитель, так как бремя доказывания возложено на него. К другой группе субъектов доказывания относятся лица, заинтересованные в исходе дела. Они обладают правом на предоставление доказательств⁷⁰. В их число входит лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Следующим элементом правового статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является право заявлять ходатайства. Ходатайство – это «официальная просьба»⁷¹. Данные просьбы должны быть направлены, в первую очередь, на обеспечение прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях, а во-вторых, на обеспечение законности действий правоприменителя, что в итоге должно повлиять на исход дела и принимаемое по нему решение.

3.2. Особенности административно-правового статуса потерпевшего по делу по делу об административном правонарушении

В соответствии с ч. 1 ст. 45 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Это положение относится в первую очередь к лицам, права и свободы которых нарушены, в том числе и к потерпевшим от административного правонарушения⁷².

Развитие административного законодательства позволило сформулировать положение о том, что одним из принципов деятельности государственных органов и должностных лиц, ведущих производство по делу, является принцип охраны прав и интересов государства, общества и челове-

⁶⁸ Кадужный С.С. Объяснения нарушителя трудовой дисциплины (правовые вопросы) // Правоведение. 1986. № 6. С. 64.

⁶⁹ Мельников В.А. Указ. соч. С. 124.

⁷⁰ Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. Киев, 1976. С. 106.

⁷¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е издание. М., 1997. С. 865.

⁷² Зубач А.В. Государственные гарантии прав потерпевшего от административного правонарушения // Современное право. 2004. № 7.

ка⁷³. Учитывая, что в Конституции РФ высшей ценностью провозглашен человек, его права и свободы, в указанном принципе деятельности должностных лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении, на первое место должна быть поставлена задача защиты прав и свобод человека. Обязанность государства гарантировать защиту прав потерпевших от преступлений, в том числе путем обеспечения им адекватных возможностей отстаивать свои интересы в суде, вытекает также из положений ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федерации, согласно которым достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для его умаления. Применительно к личности потерпевшего это конституционное предписание предполагает обязанность государства не только предотвращать и пресекать в установленном законом порядке какие бы то ни было посягательства, способные причинить вред и нравственные страдания личности, но и обеспечивать пострадавшему возможность отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами, поскольку иное означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством.

В соответствии с ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. В отличие от УПК РФ, КоАП РФ не относит потерпевшего к числу участников производства со стороны обвинения по причине отсутствия соответствующего деления, однако процессуальная сущность потерпевшего в уголовном процессе и потерпевшего в производстве по делам об административном правонарушении едина, ибо своими корнями она уходит в норму ст. 52 Конституции РФ. Последняя, правда, формально ограничивает круг субъектов, которым гарантируется доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба, лишь лицами, потерпевшими от преступлений и злоупотреблений властью, однако, полагаем, что данная норма должна распространяться на жертв любых, в том числе административных, правонарушений⁷⁴.

Понятие потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях имеет два аспекта: материально- и процессуально-правовой. Первый отражает наличие соответствующей деликтной связи между правонарушителем и потерпевшим и является условием решения судьей вопроса о возмещении имущественного ущерба в пользу последнего (ч. 1 ст. 4.7 КоАП РФ). Данный статус является по своей природе материально-правовым; его ядро составляет право на возмещение вреда, а необходимой предпосылкой возникновения этого статуса является причине-

⁷³ Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. Тюмень, 2007. С. 187.

⁷⁴ Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник / М.В. Костеников [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

ние административным правонарушением вреда. Вопрос о характере вреда решается КоАП РФ по-разному: ст. 4.7 КоАП РФ оперирует понятиями имущественного ущерба и морального вреда; в ст. 25.2 КоАП РФ говорится также о вреде физическом. Данное расхождение не имеет принципиального характера с точки зрения сущностной, а является скорее результатом дефекта юридической техники. Дело в том, что выделение категории физического вреда не имеет особого смысла в условиях дифференциации вреда как умаления субъективного права или блага на имущественный и моральный. Административное законодательство не содержит легального определения данных понятий, однако, полагаем, что такие правовые категории, как «ущерб», «вред», должны наделяться тем содержанием, которое установлено соответствующими гражданско-правовыми нормами. «В противном случае может возникнуть ситуация, при которой одни и те же явления действительности будут обозначаться различными титулами, и наоборот, различные события, в ущерб целям правового регулирования, законодателем не будут сепарироваться»⁷⁵.

Имущественный вред выражается в возникновении у потерпевшего реального ущерба, в лишении его возможности получить запланированные доходы, в несении потерпевшим каких-либо дополнительных материальных убытков⁷⁶. Причинение физического вреда личности практически всегда связано с увечьем или иным повреждением здоровья, а также причинением смерти. Физический вред состоит в переживании физической боли. Кроме того, вред, причиненный личности, может выражаться в имущественных потерях, обусловленных расходами на восстановление здоровья, а также вызванных уменьшением способности к труду по определенной профессии, а в случае смерти кормильца – уменьшением дохода, на которое лицо имеет право по закону (ст. 1085 ГК РФ). Таким образом, как справедливо отмечается в литературе, «физический вред является материальным и вместе с тем неимущественным, т.к. изменения, происходящие в организме человека в материальной сфере, впоследствии могут видоизмениться и неблагоприятным образом отразиться на психике человека.

Исходя из изложенного, следует, что категория физического вреда полностью охватывается понятиями вреда имущественного (в части потерь материального характера) и морального (в части страданий – физических и нравственных); отсюда следует, что никакой необходимости выделения в ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ вреда физического нет. Исключение из указанной нормы указания на моральный вред позволит гармонизировать подходы к понятию потерпевшего в материально-правовом и процессуальном аспектах.

⁷⁵ Кузовлев Е.В. Правовое регулирование отношений, возникающих из причинения вреда // Право и политика. 2009. № 9. С. 33

⁷⁶ Тебряев А.А. Общее основание и условия возникновения мер ответственности и мер защиты вследствие причинения вреда источником повышенной опасности // Юрист. 2010. № 6.

В самом общем виде процессуальный статус потерпевшего определен в ст. 25.2 КоАП РФ, а детализация его прав и обязанностей представлена в статьях, регулирующих производство в различных стадиях производства по делу об административном правонарушении.

Процессуальные права и обязанности потерпевшего могут быть дифференцированы в зависимости от стадии производства по делу об административном правонарушении.

На стадии возбуждения потерпевший вправе требовать вручения ему протокола об административном правонарушении (ч. 6 ст. 28.2 КоАП РФ). Полагаем, что аналогичное правило должно действовать также в тех случаях, когда производство возбуждается постановлением прокурора.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя. Для создания процессуальных условий реализации указанных прав КоАП РФ предусматривает в качестве общего правила необходимость рассмотрения дела с участием потерпевшего; исключения установлены для случаев, когда имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Показания потерпевшего являются источником доказательственной информации; при опросе потерпевшего применяется процессуальный режим допроса свидетеля. Это означает, что в этой плоскости процессуальный статус потерпевшего «обогащается» как процессуальными обязанностями, предусмотренными ч. 2 ст. 25.6 КоАП РФ, так и процессуальными правами, предусмотренными ч. 3 указанной статьи, включая правила о свидетельском иммунитете. Кроме того, потерпевший имеет право на возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Рассмотрим обязанности потерпевшего более детально. Обращение к юридическому словарю показывает, что «юридическая обязанность – это определенная законом мера должного поведения участника данного (конкретного) правоотношения – носителя этой обязанности»⁷⁷. Обязанность – определенный круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для выполнения⁷⁸.

Помимо процессуальных прав потерпевший должен быть наделен процессуальными обязанностями, позволяющими субъекту администра-

⁷⁷ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 388.

⁷⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 355.

тивной юрисдикции (судье, органу, должностному лицу) решать задачи производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, гарантией реализации прав субъекта административной юрисдикции среди прочих является наделение потерпевшего соответствующими обязанностями. Так, право субъекта административной юрисдикции опросить потерпевшего корреспондирует с обязанностью потерпевшего явиться к субъекту административной юрисдикции по его вызову. Кроме того, в ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ содержится указание на необходимость разъяснения потерпевшему его прав и обязанностей. Реализовать данную норму представляется затруднительным, поскольку КоАП РФ не закрепляет в концентрированном виде обязанности потерпевшего. Чч. 2 и 3 ст. 25.2 КоАП РФ закрепляют только отдельные права потерпевшего, ч. 4 ст. 25.2 КоАП РФ устанавливает, что потерпевший может быть опрошен в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ. Также в литературе встречается такое мнение, что обязанности у потерпевшего возникают только тогда, когда он опрашивается в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ⁷⁹.

В связи с приведенными аргументами возникает необходимость в устранении данного пробела в правовом статусе потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях. Считаем, что во избежание двусмысленности в понимании статуса потерпевшего целесообразно в КоАП РФ закрепить обязанности данного участника производства по делам об административных правонарушениях. Также хочется отметить, что процессуальное положение участника – это его правовой статус в производстве по делу об административном правонарушении, обусловленный задачами данного производства и определяемый правами и обязанностями данного участника и их гарантиями.

В данной связи М.С. Строгович отмечал, что в содержание правового статуса должны включаться такие элементы, как: права, обязанности, правовые гарантии прав (способы охраны и обеспечения прав личности и способы обеспечения исполнения личностью ее обязанностей), правовая ответственность личности за неисполнение своих обязанностей⁸⁰. М.С. Строгович связь прав и обязанностей (как категорию философскую) охарактеризовал следующим образом: «Связь прав и обязанностей сложна, многопланова и многогранна. Эта связь выражается в том, что одному и тому же лицу принадлежат и права и обязанности. Поэтому задача состоит в том, чтобы охранять, гарантировать права данного лица и вместе с тем требовать от него выполнения своих обязанностей».

⁷⁹ Телегин А.С., Тиунова Н.В. Правовое положение лиц, непосредственно заинтересованных в исходе дела об административном правонарушении // Полицейское право. 2006. № 1. С. 74.

⁸⁰ Строгович М.С. Избранные труды. Т. 1. Проблемы общей теории права. М., 1990. С. 240–244.

Поэтому нельзя согласиться с мнением некоторых авторов о том, что участники правоотношений имеют либо только права, либо только обязанности⁸¹. Иначе придется признать, что у одних субъектов есть только права, у других – только обязанности, а это может привести к отрицанию существования такого важного правового института, как правовой статус субъекта.

Поэтому согласимся с точкой зрения Д.В. Астахова, который считает, что если лицо получило физический, имущественный или моральный вред, то государство вправе и обязано не только соблюдать его права, но и потребовать от него соблюдения обязанностей, но только на основании, предусмотренном законом и с учетом его правового положения⁸².

Таким образом, потребность в формулировании процессуальных обязанностей потерпевшего и их законодательном закреплении объясняется следующими причинами:

- законодательное закрепление обязанностей потерпевшего создаст гарантию решения субъектом административной юрисдикции задач производства по делам об административных правонарушениях;

- законодательное закрепление обязанностей потерпевшего устраним двусмысленность в определении административно-процессуальных понятий;

- формулирование обязанностей потерпевшего позволит субъекту административной юрисдикции реализовать положения ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ о разъяснении потерпевшему его обязанностей;

- введение в КоАП РФ обязанностей потерпевшего предопределил основания для его ответственности в случае их нарушения.

Как было отмечено, в КоАП РФ в разрозненном состоянии содержатся указания на должное поведение потерпевшего. Такое положение предлагаем заменить закреплением в ст. 25.2 КоАП РФ обязанностей потерпевшего следующего содержания.

Потерпевший обязан:

- 1) являться по вызовам судьи, должностного лица органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;

- 2) давать объяснения суду, органу, должностному лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении;

- 3) представлять имеющиеся у него предметы, документы, а также образцы для сравнительного исследования по требованию судьи, должностного лица органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;

⁸¹ Браинин Я.М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963. С. 22.

⁸² Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

4) подчиняться иным законным распоряжениям судьи, должностного лица органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Обратимся к характеристике процессуальных обязанностей потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях.

Обязанность потерпевшего явиться к должностному лицу (органу) в точно указанное время возникает после получения соответствующего вызова. Порядок вызова потерпевшего Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не определен⁸³. По данному вопросу Верховный Суд Российской Федерации указывает, что соответствующее извещение может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.). Кроме того, лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

КоАП РФ не содержит нормы, регламентирующей порядок извещения либо уведомления участников производства по делам об административных правонарушениях, хотя в АПК РФ, ГПК РФ или Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» этому вопросу посвящены отдельные главы. В данной связи представляется целесообразным закрепить данный порядок вызова в КоАП РФ.

Также представляется обоснованным изменить редакцию ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ – дополнить, что привод может применяться и в отношении потерпевшего.

Обязанность потерпевшего, вызванного на допрос, дать правдивые показания, сообщить все известное ему по делу и ответить на поставленные вопросы входит в противоречие с его же правом не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

Потерпевший (если он не воспользовался правом не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников) обязан отвечать на вопросы, в том числе и на вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий специалиста и эксперта (ст. 25.8, 25.9 КоАП).

Также представляется целесообразным предусмотреть ответственность потерпевшего за дачу заведомо ложных показаний.

По требованию должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, потерпевший обязан представить образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы. В случае необходимости при взя-

⁸³ Цуканов Н.Н. Обеспечение уведомления в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2011. № 5.

тии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Таким образом, законодательное закрепление обязанностей потерпевшего создаст гарантию решения субъектом административной юрисдикции задач производства по делам об административных правонарушениях. Введение в КоАП РФ обязанностей потерпевшего предопределил основания для его ответственности в случае их нарушения.

3.3. Административно-правовой статус защитника по делу об административном правонарушении, эксперта и специалиста

Совершая конкретные действия в интересах получателя, субъект, оказывающий юридическую помощь, использует правовые или юридические средства, которые представляют собой, по определению А.В. Малько, «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»⁸⁴. Правовые средства обладают всеми свойствами, которые характеризуют право: публичностью, обозримостью, конкретностью, реальной применимостью, гарантированностью; имеют субстанциональный характер, т.е. это реальные явления правовой действительности, носят информационный характер (содержат сведения), способные влечь правовые последствия, служат способами обеспечения интересов субъектов права, инструментами правового регулирования, обеспечены силой государственного принуждения.

А.В. Малько обоснованно подразделяет правовые средства на средства-установления и средства-деяния (технологии), при этом первые являются инструментами осуществления последних, и делает вывод о том, что «все то, что не относится ни к установлениям, ни к деяниям – правосознание, законность, правопорядок и т.п., к юридическим средствам причислить нельзя»⁸⁵.

Правовыми средствами юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях выступают перечисленные в ч. 5 ст. 25.5 КоАП РФ права защитника: знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии Кодексом.

Анализ иных норм КоАП РФ позволяет назвать и иные полномочия, которые вправе осуществлять защитник: собирать сведения, необходимые

⁸⁴ Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 2009. № 2. С. 7.

⁸⁵ Малько А.В. Указ. соч. С. 8–9.

для оказания юридической помощи; на договорной основе обращаться в компетентные органы и организации для проведения экспертиз; привлекать специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи; заявлять обязательные для удовлетворения судьей, органами и должностными лицами, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении, ходатайства о привлечении к участию в производстве по делу специалиста, переводчика и свидетеля; присутствовать при производстве процессуальных действий с участием подзащитного⁸⁶.

В случае если юридическую помощь оказывает адвокат в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», он вправе пользоваться дополнительным правомочием на направление адвокатского запроса. Если же юридическую помощь лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, оказывает юрист, не имеющий статуса адвоката, такого права у него нет.

Отсюда в рамках существующего правового поля правовые средства юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях включают в себя правовые средства, обеспечивающие доступ к информации и правовые средства воздействия на деятельность административно-юрисдикционных органов. В то же время вряд ли можно говорить об их достаточности для эффективного оказания юридической помощи. Так, например, отсутствуют правовые средства, обеспечивающие взаимодействие защитника с лицом, привлекаемым к административной ответственности.

Представляется необходимым расширение спектра правовых средств юридической помощи – полномочий субъектов оказания юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности, путем законодательного закрепления следующих прав:

- беспрепятственно встречаться со своим подзащитным наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность, без ограничения числа свиданий и их продолжительности;
- задавать вопросы другим участникам производства по делу об административном правонарушении, подлежащие обязательному занесению в протокол;
- делать в протоколах письменные замечания о полноте и правильности осуществления процессуальных действий и составления процессуальных документов;
- не давать показаний об обстоятельствах, которые стали известны в связи с исполнением им обязанностей защитника.

⁸⁶ Черкасский П.А. Получение юридической помощи лицом, привлекаемым к административной ответственности // Адвокат. 2008. № 7.

С.В. Юраш относит перечисленные полномочия к имеющимся в распоряжении защитника по делу об административном правонарушении, однако в текст КоАП РФ и иных нормативных правовых актов они не внесены, отсутствие их законодательного закрепления сказывается на их качестве как правовых средств юридической помощи и на практике нередко препятствует их использованию⁸⁷.

Особое внимание следует обратить на право не давать показания об обстоятельствах, которые стали известны в связи с исполнением им обязанностей защитника. На существование пробела в законодательстве по данному вопросу, снижающего уровень гарантий на оказание юридической помощи по делу об административном правонарушении, указал П.Н. Сафонов⁸⁸. Системное толкование ст. 25.6, 25.12 КоАП РФ показывает, что российское законодательство не запрещает опросить в качестве свидетеля защитника либо представителя по делу об административном правонарушении, которым могут быть известны обстоятельства дела об административном правонарушении, подлежащие выяснению, и полномочия которых удостоверяются не ордером, выданным адвокатским образованием, а оформленной в соответствии с законом доверенностью. В таком случае после опроса указанных лиц в качестве свидетелей по делу об административном правонарушении, учитывая ч. 1 ст. 25.12 КоАП РФ, они не смогут далее иметь статус защитника либо, соответственно, представителя по данному делу об административном правонарушении. Наделить статусом свидетеля и опросить в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении защитника либо представителя, в роли которого выступает адвокат, не позволяет ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» («адвокатская тайна»). Данный пробел позволяет исключать подобным образом (умышленно или непреднамеренно) из производства по делу защитников и представителей, действующих по доверенностям, оформленным в соответствии с законом (в т.ч. должностных лиц организаций, представляющих их интересы в процессе). В этой связи нельзя не согласиться с предложением П.Н. Сафонова о введении в ст. 25.12 КоАП РФ нормы, исключающей опрос в качестве свидетелей представителя и защитника по делу об административном правонарушении об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с обращением к ним за юридической помощью или в связи с ее оказанием.

В перечень полномочий защитника по делам об административных правонарушениях следует внести и право получать копии протоколов по

⁸⁷ Юраш С.В. Институт представительства в делах об административных правонарушениях // Мировой судья. 2011. № 5.

⁸⁸ Сафонов П.Н. О правовом регулировании процессуального статуса свидетеля по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2011. № 6.

делу об административном правонарушении, протоколов и направлений, связанных с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, направлений на экспертизы, заключений экспертиз (экспертов), направлений на медицинское или иное освидетельствование лица, направленного на такое освидетельствование, заключений по результатам медицинского или иного освидетельствования, присутствовать при проведении экспертиз и освидетельствований.

Расширением правовых средств юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях могут стать и закрепление в КоАП РФ прав защитника собирать доказательства путем получения предметов, документов и иных сведений; опроса лиц с их согласия; истребования справок, характеристик, иных документов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, которые обязаны предоставлять запрашиваемые документы или их копии.

В литературе высказано предложение о законодательном закреплении обязанностей защитника в производстве по делам об административных правонарушениях, а именно: обязать защитника использовать все возможные законные способы, методы и средства для выявления обстоятельств, оправдывающих подзащитного, смягчающих его ответственность, в целях отстаивания его прав и интересов; он должен не допускать умышленного затягивания разбирательства дел об административных правонарушениях; не отказываться от принятой на себя защиты; не разглашать сведения, ставшие известными защитнику в связи с оказанием юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях⁸⁹.

В случае возложения на защитника обязанностей в нормах права следует урегулировать и его отказ от осуществления защиты. Может возникнуть (что встречается на практике) обстоятельство, исключающее физическую возможность осуществления адвокатом принятой на себя защиты (серьезное заболевание или возникшая нетрудоспособность, необходимость ухода за близкими людьми (жена, дети, мать, отец) или смерть близких людей). При невозможности защитником совершать процессуальные действия должен решаться вопрос о предоставлении лицу нового защитника, а также должен быть предусмотрен компенсационный механизм в связи с отказом от принятой на себя защиты (заблаговременное уведомление доверителя об обстоятельствах, дающих основание для отказа, возмещение убытков, возникших в связи с отказом защитника и т.д.).

Другим случаем, также требующим правового урегулирования в производстве по делам об административных правонарушениях, являются существенные расхождения в позиции защитника и доверителя.

⁸⁹ Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний момент обеспеченность юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях правовыми средствами вряд ли можно признать достаточной для эффективного осуществления юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в связи с чем расширение спектра правовых средств должно стать одним из приоритетов правовой политики в данной области.

В данном параграфе мы остановимся на характеристике административно-правового статуса эксперта и специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях.

В настоящее время имеет место тенденция усложнения производства по делам об административных правонарушениях, в связи с чем объективно возникает необходимость использования специальных знаний. При этом необходимо сказать, что далеко не все специальные знания могут быть рассмотрены в качестве таковых. Как отмечает А.Б. Дудаев, специальные познания – это такие знания, которые не являются общеизвестными, общедоступными, имеющими массовое распространение, то есть те знания, которыми профессионально владеет лишь узкий круг специалистов. К ним не относятся знания в области права⁹⁰.

В этой связи успешное рассмотрение дел об административных правонарушениях в определенной мере зависит от оперативного использования юрисдикционным органом (должностным лицом) специальных познаний и технических средств путем личного и непосредственного их применения с помощью эксперта или специалиста, когда возникает необходимость в специальных познаниях⁹¹. Эффективность использования специальных познаний и технических средств находится в прямой зависимости не только от своевременного назначения эксперта на любой стадии производства по делу об административном правонарушении, полноты и конкретности сформулированных вопросов, но и от того, насколько умело и широко представлены в оценке обстоятельств административного правонарушения данные различных отраслей познания (медицина, техника и др.), а также от правильно выбранного эксперта и специалиста, определения времени производства экспертизы, тщательности и полноты подготовки объектов и материалов, подлежащих исследованию.

Предметом применения специальных познаний и технических средств могут выступать: обстановка места происшествия, социально-психологические характеристики личности правонарушителя и иные обстоятельства административного правонарушения, совокупность данных о

⁹⁰ Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 21.

⁹¹ Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатина. М.: Юрайт, 2015.

которых, составляя информационно-правовую базу производства по делу об административном правонарушении, образует доказательственную основу для вывода об основаниях административной ответственности. Как отмечает Ю.П. Кузякин, специальные навыки и знания могут использоваться для установления факта административного правонарушения, при составлении протокола об административном правонарушении, при осуществлении мер обеспечения производства по делу, для обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, исследования, оценки и использования последних⁹².

Следует признать, что практика привлечения экспертов, специалистов и технических средств в целях исследования обстоятельств административного правонарушения, даже когда требуются специальные познания, не имеет широкого распространения. Исключение может составлять медицинское освидетельствование на состояние опьянения водителя транспортного средства. Так, в соответствии с п. 6 ст. 27.12 КоАП России медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁹³.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 определено, что медицинское освидетельствование проводится лишь в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг.

Медицинское освидетельствование проводится врачом, имеющим соответствующую специальную подготовку. Медицинскому освидетельствованию подлежат водители транспортных средств при наличии оснований, определенных приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»⁹⁴. К таким основаниям относятся: запах алкоголя изо рта; неустойчивость позы, нарушение речи; выраженное дрожание пальцев рук; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке, и др.

Согласно установленному порядку освидетельствование на состояние водителя проводится специалистом – врачом, имеющим соответствующую специальную подготовку. Возникает вопрос, является ли медицинское освидетельствование на состояние опьянения экспертизой? На наш взгляд, является. В этой связи следует согласиться с С.И. Чушкиным, ко-

⁹² Кузякин Ю.П. Специальные знания в производстве по делам об административных правонарушениях. М., 2006. С. 3.

⁹³ Астахов Д.В., Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. и др. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях. Домодедово, 2008. С. 143.

⁹⁴ О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения [Электронный ресурс]: приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308: с изм. от 28 ноября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

торый отмечает, что медицинское освидетельствование на состояние опьянения является по сути одним из видов судебно-медицинской экспертизы живых лиц – судебно-медицинским освидетельствованием – и поэтому должно быть заменено судебно-медицинской экспертизой⁹⁵.

Несмотря на необходимость участия специалиста в рассмотрении дела основной процессуальной формой использования специальных познаний в производстве по делу об административном правонарушении является экспертиза. Обусловлено это тем, что некоторые обстоятельства административного правонарушения, подлежащие выяснению при рассмотрении дела об административном правонарушении, могут быть установлены только с помощью проведения экспертизы. Результаты непроцессуального применения специальных познаний не имеют доказательственного значения, но широко используются при решении вопроса о возбуждении или невозбуждении того или иного дела.

Ст. 26.4 КоАП России устанавливает, что если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы. Вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта. Обеспечение широкого использования специальных познаний и технических средств в процессе производства по делу об административном правонарушении поставит административно-юрисдикционную деятельность на научную основу и потребует повышения профессиональной квалификации должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях путем их информирования о современных возможностях экспертных исследований.

Специфика большинства административных правонарушений состоит в том, что признаки этих правонарушений могут быть выявлены только должностными лицами, обладающими специальными познаниями, в ходе выполнения ими своих функциональных обязанностей.

В связи с этим Е.Р. Россинская выделяет следующие виды экспертиз по делам об административных правонарушениях: экспертизу документов; почерковедческую экспертизу; технико-криминалистическую экспертизу; транспортно-трасологическую экспертизу; экспертизу веществ и материалов; экспертизу лакокрасочных материалов и покрытий; экспертизу объектов волокнистой природы; экспертизу нефтепродуктов и горюче-смазочных материалов; экспертизу металлов и сплавов; экспертизу полимер-

⁹⁵ Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 23.

ных материалов и изделий из них; экспертизу наркотических средств и сильнодействующих веществ; экспертизу парфюмерных и косметических средств; экспертизу пищевых продуктов и напитков; пожарно-техническую экспертизу; электротехническую экспертизу; автотехническую экспертизу; автотехническую экспертизу механизма дорожно-транспортного происшествия; строительно-техническую экспертизу; почвоведческую экспертизу; экологическую экспертизу; товароведческую экспертизу⁹⁶.

А.Б. Дудаев пишет о том, что в производстве по делам об административных правонарушениях могут проводиться: судебно-медицинская, гигиеническая, ветеринарно-санитарная, транспортно-трасологическая, баллистическая экспертизы⁹⁷.

В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. В юридической литературе отмечается, что «не исключается возможность приглашения специалиста не только субъектами, которые по своему статусу не обязаны обладать специальными познаниями, но и вообще любым органом или должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Но по большинству составов административных правонарушений лица, уполномоченные рассматривать соответствующие дела, должны обладать специальными познаниями, то есть сами являться специалистами в данной области»⁹⁸.

Ст. 25.8 КоАП России закрепила процессуальное положение специалиста, а также определила его основные обязанности и права.

Специалист обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств; давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Специалист вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершае-

⁹⁶ Россинская Е.Р. Возможности экспертизы по делам об административных правонарушениях // Закон. 2012. № 7. С. 87.

⁹⁷ Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 21.

⁹⁸ Россинский Б.В., Россинская Е.Р. Статус эксперта и специалиста, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 32.

мых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий.

Заявления и замечания подлежат занесению в протокол. Специалист имеет право на возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП России, специалист несет административную ответственность.

Эксперт в отличие от специалиста имеет дело с уже собранными доказательствами, в результате изучения которых получает новые фактические данные, ранее не известные субъекту административной юрисдикции⁹⁹.

В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения. Таким образом, основное требование к эксперту – это то, что он должен быть лицом компетентным, то есть специалистом высокой квалификации, авторитетом в определенной области науки, техники, искусства или ремесла. Проверка компетентности эксперта является обязанностью субъекта административной юрисдикции. Однако в некоторых случаях эксперт может сам обнаружить свою некомпетентность. В этом случае эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения¹⁰⁰.

Ст. 25.9 КоАП России, закрепляя процессуальное положение эксперта, определила его основные обязанности и права.

Эксперт обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

⁹⁹ Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 134.

¹⁰⁰ Лобанов Г. Может ли эксперт отказаться дать заключение // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 12.

Эксперт вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы; заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы. Эксперт имеет право на возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП России, эксперт несет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.9 КоАП РФ.

Эксперт и специалист пользуются также рядом других прав, предоставленных иным участникам производства по делам об административных правонарушениях, в частности, эксперт и специалист имеют право говорить на родном языке, пользоваться услугами переводчика и др. В заключение необходимо отметить, что от совершенствования административно-правового статуса эксперта и специалиста зависит эффективное выполнение задач производства по делам об административных правонарушениях.

Исходя из вышесказанного, рассмотренные нами некоторые участники производства по делам об административных правонарушениях, на наш взгляд, являются субъектами, в установленном законом порядке и форме осуществляющими определенные процессуальные функции в производстве по делу об административном правонарушении, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач в данном производстве.

ГЛАВА 4. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

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

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

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

Структурно стадия возбуждения включает в себя пять этапов:

- прием и регистрация информации о правонарушении;
- предварительная проверка информации;
- принятие решения о возбуждении дела или об отказе в его возбуждении, процессуальное оформление принятого решения в виде определения о возбуждении дела и направления его на административное расследование или постановления о возбуждении дела (прокурор);
- прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи его на рассмотрение (факультативный этап) на основании обстоятельств, исключающих производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ);
- направление дела по подведомственности.

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

В этой связи важная роль отводится правильному пониманию и применению норм, регулирующих отношения, возникающие на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Необходимо отметить, что возбуждение дела является юридическим фактом, влекущим определенные правовые последствия для участников производства по делу. При этом необходимо отметить, что законодателем определен объем полномочий полиции в процедуре возбуждения производства по делу об

административном правонарушении в частности по тем составам правонарушений, которые отражены в ст. 23.3 и чч. 1 и 2 ст. 28 КоАП РФ. Сотрудники полиции с момента возбуждения дела наделяются достаточно емким массивом полномочий в соответствии с законодательством.

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

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

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

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

- нарушения законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ «Нарушение законодательства о труде и об охране труда»);

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

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

Что касается анонимной информации, то на практике ее не относят к поводам возбуждения дела¹⁰¹. Сотрудник полиции фактически по своему усмотрению решает судьбу анонимных заявлений. Если же проверка анонимного заявления проведена и в ходе нее подтвердился факт правонарушения, то поводом к возбуждению дела в этом случае будет не анонимное заявление, а непосредственное обнаружение сотрудником органов внутренних дел признаков правонарушения.

¹⁰¹ Пивченко Ю.В. Возбуждение дела об административном правонарушении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 12.

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

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

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

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

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

Составление отдельного протокола о применении конкретной меры обеспечения производства по делу является обязательным при осуществлении административного задержания (ст. 27.3 КоАП РФ); осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); отстранении от управления транспортным средством и направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ); аресте товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ).

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

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

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

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

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

В случае повторного совершения административного правонарушения протокол может быть составлен в день составления предыдущего протокола за совершение аналогичного правонарушения. Например, если водитель превышает установленную скорость движения, он привлекается к административной ответственности по ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения». Если же после составления протокола он продолжает движение с той же скоростью, может быть составлен еще один протокол по этой же статье. Исключение составляют случаи, когда действующее законодательство устанавливает сроки осуществления лицами своих обязанностей, за неисполнение которых предусмотрена административная ответственность. В этом случае повторное составление протокола об административном правонарушении возможно лишь после истечения указанного срока с момента составления первого протокола. Например, согласно ст. 6 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением установленной формы. Соответственно, повторный протокол за правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ, может быть составлен по истечении указанного срока после первоначального обнаружения административного правонарушения, если лицо не выполнило в течение указанного срока предусмотренной законом обязанности.

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

Перечень сотрудников органов внутренних дел (полиции), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, закреплен ст. 28.3 КоАП РФ, а также приказом МВД России № 685

«О должностных лицах системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»¹⁰².

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

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

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

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

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

¹⁰² О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

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

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

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

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

Протокол об административном правонарушении в течение суток с момента его составления должен быть направлен сотруднику органов внутренних дел, уполномоченному рассматривать данное дело об административном правонарушении. Немедленная передача судье протокола об административном правонарушении осуществляется в случае совершения лицом противоправного, виновного деяния, за которое КоАП РФ предусматривает меру наказания в виде административного ареста или административного выдворения за пределы территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.

В случае если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в случаях неправильного его составления либо неполноты представленных материалов дела об административном правонарушении¹⁰³ недостатки устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от сотрудника органов внутренних дел, рассматривающего дело. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются сотруднику органов внутренних дел в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (ст. 28.8 КоАП РФ).

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

¹⁰³ Под материалами дела понимаются вещественные доказательства, приобщаемые к делу, протоколы о применении к лицу мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (в случае их применения), заключение эксперта, иные документы, имеющие значение для производства по делу.

Административное расследование в широком смысле представляет собой особую форму возбуждения дела об административном правонарушении¹⁰⁴, особый порядок предварительного изучения данных, указывающих на событие административного правонарушения¹⁰⁵, процедуру для установления обстоятельств происшествия¹⁰⁶, дополнительную проверку по факту выявленного административного правонарушения¹⁰⁷.

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

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

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

¹⁰⁴ Салищева Н.Г. Процессуальные новеллы нового Кодекса // Закон. 2002. № 7. С. 115–116.

¹⁰⁵ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2-е изд. перераб. и доп. / под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. М., 2016. С. 852.

¹⁰⁶ Гуничев А. Административная ответственность водителей // Российская юстиция. 2003. № 1. С. 67; Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М., 2004. С. 330.

¹⁰⁷ Малахова М.В. Стадии производства по делам об административных правонарушениях // Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Кияляхнова. М., 2004. С. 330.

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

- экспертизы (ст. 26.4 КоАП РФ);
- взятия проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ);
- сбора и фиксации вещественных доказательств (ст. 26.6 КоАП РФ);
- истребования сведений и оценки доказательств (ст. 26.10, 26.11 КоАП РФ);
- при выяснении обстоятельств по делу об административном правонарушении (ст. 26.1 КоАП РФ).

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

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

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

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

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

Законодательство об административных правонарушениях определяет случаи назначения административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа на месте совершения административ-

ного правонарушения без составления протокола об административном правонарушении. В случае, когда протокол об административном правонарушении не составляется, сотрудник органа внутренних дел (полиции) на месте совершения административного правонарушения выносит постановление по делу об административном правонарушении.

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

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

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

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

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

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

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении состоит из следующих этапов:

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

При получении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение на этапе подготовки к рассмотрению в соответствии с положением ст. 29.1 КоАП РФ сотрудник органов

внутренних дел, уполномоченный рассматривать материалы дела, выясняет следующие обстоятельства:

1. Относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела.

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

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

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

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

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

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

6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание;

7) государственные инспектора безопасности дорожного движения;

8) государственные инспектора дорожного надзора;

9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

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

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

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

а) является родственником (положение ст. 1142 Гражданского кодекса РФ определяет, что близкими родственниками являются: супруг, супру-

га, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, бабушка, бабушка, внуки):

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

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

Перечень иных обстоятельств, дающих основание полагать, что сотрудник органов внутренних дел лично, прямо или косвенно, заинтересован в исходе данного дела, не ограничен и предполагает возникновение самых разнообразных ситуаций, которые заранее предусмотреть, а тем более перечислить в законе невозможно. К предполагаемым ситуациям, в частности, можно отнести: дружеские, приятельские или, наоборот, неприязненные, враждебные отношения с участниками производства по делу. Предполагается также возможность проявления корыстного интереса, наличие долговых (товарных, финансовых) обязательств и т.д.

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

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

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

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

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

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

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

6. Имеются ли ходатайства и отводы.

Под ходатайством понимается официальное обращение лица к субъектам административной юрисдикции (суду, органу исполнительной власти, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении) с предложением произвести определенные процессуальные действия¹⁰⁸. Исчерпывающий перечень лиц, которые вправе заявлять ходатайства, определен ст. 25.1–25.11 КоАП РФ.

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

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

1. О назначении времени и места рассмотрения.

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

¹⁰⁸ Дубинин О.А. О юридической помощи лицам, привлекаемым к административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 49–50.

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

Дело об административном правонарушении, предусмотренном гл. 12 КоАП РФ, или административном правонарушении в области благоустройства территории, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации, совершенном с использованием транспортного средства, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, рассматривается по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

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

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

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

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

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

В соответствии с п. 3 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹⁰⁹ сотрудникам полиции предоставляется право вызывать в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям, в том числе по поручениям следователя и дознавателя, необходимые объяснения, справки, документы (их копии); подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову; п. 4 указанной статьи дает право применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях. Использование полицией предоставленных ей прав возможно только в целях исполнения обязанностей, возложенных законом на полицию, в данном случае при рассмотрении дела.

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

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

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

Приказом МВД России от 29 июня 2005 г. № 511 утверждена Инструкция по организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации¹¹⁰. Инструкция определяет условия и порядок производства су-

¹⁰⁹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹⁰ Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации [Элек-

дебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»¹¹¹, иных законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации.

3. Об отложении рассмотрения дела.

Определение об отложении рассмотрения дела выносится в случае:

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

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

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

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

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

В случае если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины законного представителя физического или юридического лица, законного представителя несовершеннолетнего лица и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, сотрудник органа внутренних дел, рассматривающий дело, выносит определение о приводе¹¹² указанных лиц на основании ст. 27.15 КоАП РФ.

тронный ресурс]: приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹¹ О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹² Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

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

В ст. 29.6 КоАП РФ определены сроки рассмотрения дела:

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

продленный – если от участников производства поступили ходатайства либо имеется необходимость в дополнительном выяснении обстоятельств дела, срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц. О продлении срока выносится мотивированное определение.

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

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

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

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

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

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

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

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

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

3) Такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

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

В случаях отсутствия физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, в том числе и отсутствия, обусловленного неявкой без уважительной причины, дело об административном правонарушении может быть рассмотрено в отсутствие указанных лиц в тех случаях, если их отсутствие не препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела. В иных случаях сотрудник органов внутренних дел, рассматривающий дело, в соответствии с ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ выносит определение о приводе указанных лиц.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

7. Выносится определение об отложении рассмотрения дела.

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

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

В продолжение рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

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

1. О назначении административного наказания.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений в соответствии с ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. В ч. 2 указанной статьи КоАП РФ предусмотрено, что лицу, совершившему одно деяние, содержащее составы нескольких административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями или частями статей КоАП РФ и рассмотрение дел о которых подведомственно одному должностному лицу, наказание назначается в преде-

лах только одной санкции, предусматривающей более строгое административное наказание. В последнем случае (ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ) наказание назначается в пределах санкции, не предусматривающей назначение наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение наказания в виде предупреждения; в пределах санкции, при применении которой может быть назначен наибольший административный штраф в денежном выражении, если указанными санкциями предусматривается назначение наказания в виде административного штрафа.

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

2. О прекращении производства по делу об административном правонарушении.

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

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

В постановлении по делу об административном правонарушении согласно положению ст. 29.10 КоАП РФ должны быть указаны: должность, фамилия, имя, отчество должностного лица органа внутренних дел, вы-

несшего постановление, его адрес; дата и место рассмотрения дела; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело; обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения либо основания прекращения производства по делу; мотивированное решение по делу; срок и порядок обжалования постановления; информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа.

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

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

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

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

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

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

1. О передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

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

Сотрудник полиции, рассматривающий дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, после рассмотрения дела согласно ст. 29.13 КоАП РФ, п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹¹³ вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

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

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

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

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

¹¹³ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

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

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

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

Предметом жалобы являются: постановление по делу об административном правонарушении, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 30.1 КоАП РФ), а также решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

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

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

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

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

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

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления по делу. В случае пропуска данного срока по ходатайству лица, подающего жалобу, установленный срок может быть восстановлен должностным лицом органа внутренних дел, правомочным рассматривать данную жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном пра-

вонарушении выносится определение (ст. 30.3 КоАП РФ). Необходимо отметить, что согласно ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

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

Сотрудники полиции на данном этапе:

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

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

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

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

Рассмотрению в установленные сроки подлежат жалобы:

- на постановление о назначении административного наказания (за исключением жалобы на постановление об административном аресте или административном выдворении);

- на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении при наличии обстоятельств, исключающих производство по данному делу;

- на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ.

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

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

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

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

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

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

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

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

Вынесенное решение, в свою очередь, также может быть обжаловано. Это обусловлено тем, что ошибка может быть допущена и при назначении наказания, и при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. Основанием к пересмотру решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу, является последующая жалоба. Производство по последующим жалобам обладает теми же чертами, что и производство по рассмотрению жалобы на постановление.

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

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы в порядке надзора лицами, указанными в статьях 25.1–25.5 КоАП РФ, или опротестованы в порядке надзора прокурором. Также вступившее в законную силу решение по результатам рас-

смотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в порядке надзора должностным лицом органа внутренних дел, вынесшим постановление.

Право принесения протеста в порядке надзора принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

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

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

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

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

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

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

2. После истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, когда решением отменяется вынесенное постановление. Согласно ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срок, отведенный на обжалование решения по жалобе или принесению протеста, составляет

десять суток с момента ее поступления. Следовательно, постановление вступит в законную силу по истечении этого срока.

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

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

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

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

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

- прекращение дел об административных правонарушениях.

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

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

В первую очередь речь здесь идет об отсутствии или недостатке представленных документов (копий), удостоверяющих личность лица, в отношении которого осуществлялось производство, сведений информационных баз, например «Регион»; в рапортах сотрудников полиции отсутствует информация о том, какие методы они использовали при установлении личности правонарушителя, а также наблюдается практика игнорирования изучения представленных материалов руководителями;

- низкая взыскиваемость административных штрафов, несмотря на то, что согласно статистике в последние годы наблюдается позитивная направленность по своевременному и полному взысканию административ-

ных штрафов. Так, в 2017 г. процент взыскания сотрудниками полиции денежных сумм составил более 70 % (в 2016 году – 64,2 %) ¹¹⁴;

- неурегулированность в правовом поле административно-юрисдикционных полномочий сотрудников органов внутренних дел (полиции) в отношении механизма реализации регионального законодательства об административных правонарушениях. Данная проблема проявляется в отсутствии согласительных процедур передачи полицией части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных региональным законодательством, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

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

- нарушение сроков давности привлечения к административной ответственности;

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

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

- несоответствие штрафных санкций за конкретные виды правонарушений установленным законодательством размерам;

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

¹¹⁴ Потапенкова И.В. Актуальные вопросы деятельности полиции по исполнению административного законодательства [Электронный ресурс] // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-deyatelnosti-politsii-po-ispolneniyu-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 19.05.2022).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы административной юрисдикции, а также административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти исследуются учеными на протяжении многих лет.

В юридической теории к настоящему времени сформировались определенные традиции, а также научные направления, однако говорить о том, что проблемы административной юрисдикции окончательно разрешены, пока не приходится. Кроме того, развитие административного законодательства, а также досудебных форм разрешения публично-правовых конфликтов открывает новые возможности для исследования административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти. Данная деятельность имеет достаточно сложную конструкцию, а также особые формы реализации, которые, как показывает практика, требуют своего научного анализа.

В основе юрисдикционной деятельности лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке поведения данных лиц предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения.

В теории административного права юрисдикция рассматривается большинством ученых-административистов в качестве самостоятельной правоохранительной деятельности органов государственного управления, охватывающей рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним.

Вместе с тем неверно рассматривать административную юрисдикцию только как деятельность по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Под административной юрисдикцией следует понимать, во-первых, рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления (исполнительной власти), во-вторых, рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях. В юридической литературе иногда рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях называют административно-наказательной (или карательной) юрисдикцией.

Более точное название юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях – административно-деликтная юрисдикция.

Специфичность административной юрисдикции в деятельности полиции проявляется в том, что она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями. Административная юрисдикция

имеет много общего со стадией судебного рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел, именуемой судебной юрисдикцией. Юрисдикция как государственно-властная деятельность полномочного органа (органа управления, органа правосудия) состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых индивидуальных актов (актов юрисдикции).

Основным признаком юрисдикционной деятельности является наличие в конкретном деле правового спора или признаков правонарушения, что требует властного вмешательства компетентного органа для разрешения конфликтной ситуации и восстановления правопорядка в соответствии с предписанием закона.

Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел понимается как осуществляемая в определенной процессуальной форме деятельность, носящая правоохранительный, государственно-властный характер, состоящая в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающая также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Учебное пособие

кандидат юридических наук
Ахтанина Наталья Анатольевна

**ПРАКТИКУМ ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ЮРИСДИКЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Подписано в печать 22.09.2022. Формат 60×90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 8,38. Тираж 117 экз. Заказ № 278.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.