

X621.163.042973

Л40

**А.В. Леженин**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**Курс лекций**

**Воронеж 2012**

2013 ж. 11.03 №464 кіріс  
құжатына қосымша

**Воронежский институт МВД России**

**А.В. Леженин**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

*Курс лекций*

**Воронеж**  
2012

*Рецензенты: заместитель начальника РЭО Управления ГИБДД ГУ МВД России по Воронежской области кандидат юридических наук А. В. Швецов;*  
*ведущий научный сотрудник группы по Черноземью отдела по Центральному федеральному округу ФГКУ «ВНИИ МВД России» кандидат юридических наук А. В. Маслов*

**Леженин А.В.**

Л 40      Административная юрисдикция органов внутренних дел: курс лекций / А.В. Леженин. — Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2012. — 117 с.

ISBN 978-5-88591-074-3

В курсе лекций рассмотрены особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел как в материально-правовом, так и в процессуальном аспектах, проанализирован институт административной ответственности, охарактеризована доктрина административного процесса, осуществлён обзор современных российских концепций административного процесса, исследованы его структурные элементы, с точки зрения административно-правовой теории и действующего законодательства представлены основные административно-юрисдикционные производства, осуществляемые органами внутренних дел.

Для курсантов, студентов и слушателей юридических факультетов образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, научных работников, служащих органов государственного и муниципального управления.

**ББК 67.401 я73**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Лекция 1.</b> Административно-юрисдикционный процесс.....	6
<b>Лекция 2.</b> Административно-деликтная юрисдикция в деятельности органов внутренних дел.....	34
<b>Лекция 3.</b> Стадии производства по делам об административных правонарушениях.....	52
<b>Лекция 4.</b> Обеспечение законности и дисциплины в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.....	87
<b>Список использованной литературы</b> .....	110

## ВВЕДЕНИЕ

Последние годы российской действительности характеризуются ростом количества совершаемых административных правонарушений, что возлагает на сотрудников органов внутренних дел большую ответственность в плане пресечения данных правонарушений и привлечения лиц, совершивших неправомерные, виновные деяния, к административной ответственности.

Содержанием рассмотрения дел об административных правонарушениях, является своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешение его в точном соответствии с законодательством Российской Федерации и применение к виновному лицу административного наказания, предусмотренного санкцией правовой нормы.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел — это совокупность взаимообусловленных процессуальных действий, совершаемых их сотрудниками, которые включают в себя: установление фактических обстоятельств дела; процессуальное оформление результатов административного расследования и направление протокола об административном правонарушении и других материалов дела по подведомственности; рассмотрение дел и принятие юрисдикционного решения по ним; исполнение постановлений о наложении административных наказаний.

Сотрудники органов внутренних дел назначают за совершение противоправных, виновных деяний различные меры административного наказания, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел проявляется внешне в виде различных производств административного процесса.

В курсе лекций проанализированы достоинства и недостатки двух важнейших противоборствующих в российской доктрине концепций административного процесса — управленческой и юрисдикционной. Аргументация автора направлена на то, что первая из этих концепций, отличающаяся «широким» подходом (административный процесс рассматривается в качестве деятельности органов государственного управления по реализации своих полномочий), не подпадает под классические параметры юридического процесса и в плане дальнейшего законодательного и доктринального построения административного процесса должна уступить место юрисдикционной концепции.

Современный российский административный процесс, как представляется, должен быть выражен исключительно в юрисдикционной форме (в варианте административно-юрисдикционного процесса) и состоять из сле-

дующих процессуальных производств: производства по делам об административных правонарушениях, дисциплинарных производств, производств по реализации института материальной ответственности государственных служащих, производства по жалобам граждан в отношении действий и решений субъектов публичной власти; производств по применению отдельных административно-предупредительных мер.

Вообще, рассмотрение урегулированных административным и иными отраслями права процессуальных общественных осуществляется в рамках следующей иерархии: процесс — производство — стадия.

Административно-юрисдикционный процесс, являясь внешним выражением применения уполномоченными властвующими субъектами при реализации управленческих функций мер административно-правового принуждения, а также представляя собой такое правовое образование, которое предусматривает разрешение конфликтов между гражданами и должностными лицами, во всех случаях требует как подробной правовой регламентации, так и должной доктринальной проработки.

Ведущее место в этом принадлежит чёткому установлению типологии процессуальных производств.

Определение общетеоретических основ такой разновидности юридического процесса, как административный процесс, рассмотрение достоинств и недостатков различных концепций административного процесса, установление системы элементов административно-юрисдикционного процесса в виде процессуальных производств, стадий и этапов неоднократно подвергались аналитическому рассмотрению в юридической литературе. Эти вопросы в разные временные периоды исследовали отечественные ученые: Д.Н. Бахрах, Ю.Н. Старилов, В.Г. Розенфельд, К.С. Вельский, Н.Ю. Хаманёва, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, В.Д. Сорокин, И.В. Панова, Н.Н. Цуканов и ряд других. Работы этих учёных-административистов использованы при составлении данного курса лекций.

Особый акцент в пособии сделан на механизм привлечения сотрудниками органов внутренних дел лиц, совершивших административное правонарушение, к административной ответственности. Обозначены логика и динамика осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

## Лекция 1

# АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС

### Учебные вопросы:

1. Доктрина российского административно-юрисдикционного процесса.
2. Административно-юрисдикционные производства.
3. Административная юрисдикция и административно-деликтная юрисдикция.

### 1. Доктрина российского административно-юрисдикционного процесса

Теория административного процесса в России развивается весьма противоречиво. Но, в любом случае, административно-юрисдикционный процесс, как важнейшая часть процесса административного, занимает видное место в российской правовой доктрине.

Рассмотрение определений такого вида юридического процесса как административный процесс начнём со справочной юридической литературы.

Административный процесс — урегулированная законом деятельность органов публичной администрации (исполнительных органов государственной власти и иных государственных органов, органов местного самоуправления) и судов по реализации их полномочий при рассмотрении обращений граждан и их объединений за реализацией их прав, свобод и охраняемых законом интересов, осуществлении административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях, рассмотрении административных дел в сфере административной юстиции .

Административный процесс закрепляется административно-процессуальными нормами, регулирующими следующие виды процессуальных отношений:

1) складывающихся между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными органами, наделёнными публично-правовыми полномочиями, и гражданами, их объединениями при рассмотрении обращений указанных лиц за получением информации, легализации предпринимательской деятельности, реализации конституционных прав и охраняемых законом интересов;

<sup>1</sup> Юридический энциклопедический словарь / под ред. О.Е. Кутафина. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2003. — С. 19—20.

2) складывающихся в процессе применения уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами мер административного принуждения: административно-предупредительных, административно-пресекательных, мер административного наказания, а также при применении указанных мер судами<sup>1</sup>;

3) складывающихся в сфере административной юстиции, то есть судебного контроля за законностью решений и действий (бездействия) публичной администрации (см. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>2</sup>).

Определение административного процесса, выработанное советским правом, отражает советский энциклопедический словарь: «Административный процесс есть деятельность государственных органов по разрешению конкретных административных дел в сфере государственного управления. В СССР в порядке административного процесса рассматриваются, например, жалобы и заявления граждан, налагаются дисциплинарные взыскания»<sup>3</sup>.

В настоящее время в юридической литературе отмечается повышенный интерес к процессуальному праву вообще. На этом фоне выделяется относительная законодательная неурегулированность административного процесса, что усугубляется тем, что данный вид юридического процесса охватывает своей орбитой весьма широкий объём общественных отношений, так или иначе связанных с государственным управлением.

Юристы, исследующие проблемы публичного права, Т.Е. Абова, П.А. Лупинская, Т.Г. Морщакова, Н.Г. Сапищева, М.С. Шакарян, предлагают следующее определение административного процесса: административный процесс есть совокупность юридических действий по реализации административно-правовых норм и норм других отраслей правовой системы России, защищаемых административно-правовыми методами. Это правоприменительный процесс, состоящий из ряда последовательно сменяющих друг друга стадий, составляющих определённые виды производств в рамках этого процесса, включающего:

- административные процедуры;
- административную юрисдикцию;
- административное судопроизводство<sup>4</sup>.

Особенность данного определения — резкий крен в сторону правоприменительного (в противовес правотворческому) характера административного процесса.

<sup>1</sup> См., например: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1 (ч. I). — Ст. I.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

<sup>3</sup> Советский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия.

<sup>4</sup> См.: Процессуальное право: энциклопедический словарь. — М.: Юристъ, 2001.

Развивая эту концепцию, данные авторы определяют основные параметры административного правоприменительного процесса:

- совокупность (система) последовательно совершаемых субъектами публичного права действий;

- порядок совершения юридически значимых действий в рамках административного процесса, который регулируется процессуальными нормами административного права.

Правоприменительный административный процесс осуществляется как на стадии возникновения правоотношений в реальной жизни общества, так и на стадии реализации заинтересованными субъектами этих правоотношений принадлежащих им субъективных прав и обязанностей, он направлен на разрешение на основе соответствующих норм права конкретных ситуаций, в том числе юридических конфликтов в сфере исполнительной власти.

Правоприменительный процесс включает следующие виды деятельности:

- властно-организующую деятельность органов государственного управления и должностных лиц, а также судов;

- деятельность физических и юридических лиц по реализации своих прав и законных интересов, а также по исполнению своих обязанностей .

В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Старилов акцентируют внимание на том, что административный процесс служит для реализации материальных административных правовых норм, которая осуществляется посредством действий различных субъектов и направлена на достижение определённых юридических результатов<sup>3</sup>. Анализ нормативной основы административного процесса показывает, что в его сфере постоянно происходит реализация ряда процессуальных действий, имеющих свои задачи, функции, принципы и стадии. Совокупность таких действий в процессе применения норм административного права и составляет административный процесс.

Административный процесс рассматривается в теории в двух смыслах: широком и узком.

Широкое определение административного процесса представляет его как порядок осуществления административной (управленческой, исполнительно-распорядительной) деятельности, то есть как осуществляемой в определённом порядке (процедуре) деятельности органов государственного управления, должностных лиц, иногда общественных организаций и их представителей в процессе правотворчества (подготовка к изданию нормативных актов) и правоприменения, то есть это процесс самой управленче-

<sup>1</sup> См. там же.—С. 23.

<sup>2</sup> См. там же.—С. 24.

<sup>3</sup> См.: Общее административное право: учебник / под общ. ред. проф. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: ВГУ, 2007. — С. 213—214.

ской деятельности во всём её многообразии, различных связях и закономерностях.

Следует обратить внимание на то, что В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Старилов выделяют не только правоприменительный, но и правотворческий характер административно-процессуальной деятельности (имеется в виду подзаконное правотворчество полномочных субъектов права).

Узкое понимание административного процесса позволяет говорить о нём как о регламентированной законом деятельности по разрешению споров, возникающих между сторонами, не находящимися между собой в служебных отношениях, а также по применению мер административного принуждения. В данном случае административный процесс понимают как процесс юрисдикционный, как процедуру реализации административно-принудительных мер и санкций.

Как утверждает большинство российских авторов, наиболее предпочтительным и общепризнанным остаётся широкое понимание административного процесса, так как административно-процессуальная деятельность характеризуется не только юрисдикционным (правоохранительным) содержанием, но и позитивным смыслом (например, учреждение нового предприятия, создание нового органа государственного управления, установление административно-правового статуса должностного лица).

Таким образом, в содержании административного процесса следует различать:

1) позитивный административный процесс как деятельность по реализации управленческих функций в рамках административных процедур, имеющую целью обеспечение порядка и законности в сфере государственного управления и реализующую повседневно функции государственного управления;

2) административно-юрисдикционный процесс как регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления, иных государственных и общественных органов (должностных лиц) по выявлению и пресечению административных правонарушений, рассмотрению индивидуально-конкретных дел по существу и применению к виновным физическим и юридическим лицам мер административного пресечения, наказания, административно-восстановительных мер либо мер общественного воздействия, а также мер по исполнению принятых постановлений в целях предупреждения правонарушений.

Предметом административно-юрисдикционного процесса являются общественные отношения, регулируемые административно-юрисдикционными нормами, складывающимися в связи с нарушением административно-правовых предписаний.

Итак, многообразие определений административного процесса сводится к тому, что **административный процесс** — это совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность ор-

ганов и должностных лиц государственного управления по реализации возложенных на них задач и функций.

Признаки административного процесса могут быть представлены следующим образом<sup>1</sup>:

- вид юридического процесса, они соотносятся как часть и целое;
  - представляет собой разновидность властной деятельности органов государственного управления;
  - обеспечивает условия для реализации материальных норм административного права;
  - целью процесса является достижение определённых юридических результатов и разрешение управленческих дел;
  - результаты административного процесса (как промежуточные, так и окончательные) закрепляются в официальных актах (документах);
  - регламентируется административно-процессуальными нормами, которые в совокупности образуют самостоятельный институт административного права;
- обладает определённым строением (структурой).

Во всех случаях одной из сторон административно-процессуального отношения выступает орган (должностное лицо) публичной власти. Это обуславливает определённые особенности административного производства:

- возложение бремени доказывания на субъект публичной власти;
- активную роль суда в обеспечении доказательств;
- краткие сроки рассмотрения дел;
- возможность оперативного приостановления решения, принятого по делу;
- право гражданина на обжалование в суд решений и действий субъекта публичной власти;
- иные особенности.

При обеспечении рационального государственного управления необходимо создание нормативных актов, которые должны регламентировать как позитивную деятельность органов исполнительной власти, так и деятельность, основанную на использовании государственного принуждения.

И здесь очень важен учёт принципов административного процесса — основополагающих идей, общих начал, лежащих в основе административного процесса и раскрывающих его сущность<sup>2</sup>:

- принцип законности — реализация материальных административно-процессуальных норм должна строиться в точном соответствии с административно-процессуальными нормами;

<sup>1</sup> См., например: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. — М.: Норма, 2007. — С. 35—38.

<sup>2</sup> См.: Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие. — М.: Дело и сервис—2005—С. 113—114.

- принцип процессуального равенства, который означает, во-первых, равенство сторон независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельств перед законом; во-вторых, наделение каждой стороны определённым объёмом взаимообусловленных прав, обязанностей и ответственности;

- принцип материальной истины — решение, принятое в рамках административного процесса, должно основываться на тщательном изучении всех условий и обстоятельств управленческого дела, а также состоятельности в ходе его рассмотрения;

- принцип доступности выражается в беспрепятственной возможности каждой из сторон участвовать на всех стадиях процесса в соответствии с имеющимся процессуальным статусом;

- принцип гласности — административный процесс строится на публичных началах, дающих возможность гражданам получать информацию о его ходе и принятых решениях, исключение составляет информация, отнесённая к государственной тайне, а также сведения об интимных сторонах жизни участников процесса;

- принцип национального языка — процесс ведётся на государственном языке РФ или языке республики — субъекта РФ, автономной области, автономного округа или большинства населения данной местности. Участники процесса, не владеющие языком, на котором он отправляется, обеспечиваются услугами переводчика;

- принцип ответственности органов государственного управления и их должностных лиц за ненадлежащее ведение процесса (органы государственного управления и должностные лица несут установленную законом ответственность за нарушения административно-процессуальных норм, проявленные при этом бюрократизм и волокиту);

- принцип быстроты (оперативности) — административный процесс должен отправляться в возможно короткие сроки в рамках, определённых законом;

- принцип экономичности (малозатратности) — административный процесс должен быть организован таким образом, чтобы свести к минимуму затраты по его отправлению.

Если проанализировать законодательство о различных видах юридического процесса в России, то следует не только согласиться с данным мнением Н.В. Макареико, но и дополнить его рядом моментов:

1) все указанные принципы, кроме быстроты (оперативности) и экономичности (малозатратности) следует считать конституционными принципами, непосредственно вытекающими из положений Конституции РФ и одинаково актуальными для всех видов юридического процесса (не только административного, но и уголовного, гражданского и конституционного);

2) принципы быстроты (оперативности) и экономичности (малозатратности) являются узкоотраслевыми, особенными принципами административного процесса, выделяющими его изо всех иных видов юридического процесса.

Каково же место юрисдикционной концепции в ряду современных взглядов на административный процесс? Вообще, говоря об административном процессе, следует принимать во внимание то, что общетеоретические конструкции, определяющие основные параметры юридического процесса по состоянию на данный момент, не создали удачную «исходную платформу» для её дальнейшего наращивания различными административно-правовыми средствами и теориями. Сложность и многоплановость такого правового явления, каким является административно-процессуальная деятельность, главным образом, и обусловили противоборство различных концепций современного административного процесса в России. Выше говорилось о широком и узком подходах. Наиболее полно и тот, и другой детализированы в так называемых управленческой и юрисдикционной концепциях<sup>1</sup>.

Начнём с общей характеристики управленческой концепции. Ещё в 1949 году С.С. Студеникин отмечал, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определённых процессуальных правил, совокупность которых составляет административный процесс»<sup>2</sup>.

Как указывал Г.И. Петров: «Административный процесс в широком смысле — это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции»<sup>3</sup>.

По мнению В.М. Манохина, административный процесс — не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но, прежде всего, порядок реализации административно-правовых норм<sup>4</sup>.

Согласно точке зрения Д.Н. Бахраха, «...особенностью административного процесса является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность, то есть деятельность по рассмотрению споров и приме-

<sup>1</sup> О классификации концепций административного процесса см., например: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 187—192.

<sup>2</sup> Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. — М., Юридическая литература, 1949. — С. 44.

<sup>3</sup> См.: Петров Г.И. Задачи кодификации советского административного государственного права. — 1968. — № 6. — С. 33.

<sup>4</sup> См.: Манохин В.М. Органы советского государственного управления. — М., Юридическая литература, 1962. — С. 44—45.

нению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных норм, деятельность, так сказать, положительного характера»<sup>1</sup>.

«Советский административный процесс, — отмечал А.П. Корнев, — есть деятельность, состоящая в реализации полномочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах, установленных законодательством»<sup>2</sup>.

В.Д. Сорокин, как бы подытоживая характеристику управленческой концепции административного процесса, делает такой вывод: «Административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс — это такая деятельность, в ходе которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»<sup>3</sup>.

Анализ определений административного процесса в рамках юрисдикционной концепции начнём с приведения следующей точки зрения А.А. Дёмина: «Пора отказаться от смешения философского понимания процесса и юридического. В философии процессом называют последовательность действий. Для юристов процесс — это не любая последовательность действий, а только та последовательность правовых же действий, которая относится к судебному или квазисудебному разрешению споров о праве»<sup>4</sup>.

Все иные определения исследуемого нами вида юридического процесса так или иначе даются в русле данного утверждения. Обращает на себя внимание тот факт, что юрисдикционная концепция оформилась в отечественной юридической литературе в 60-х годах XX века и существует и поныне.

Как утверждал В.С. Тадевосян, административным процессом является определённая деятельность по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. — 3-е изд., исправ и доп — М.: Эксмо, 2007. — С. 247—248.

<sup>2</sup> Корнев А.П. Советское законодательство об административной ответственности. — Пермь. 1969. — С. 276.

<sup>3</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник — СПб : Юридический центр Пресс, 2004. — С. 203.

<sup>4</sup> Дёмин А.А. Теория административного процесса нуждается. Административное право на рубеже веков: межвузовский сборник научных трудов. — Екатеринбург: Изд-во Урал, ун-та, 2003. — С. 147.

<sup>5</sup> См.: Тадевосян В.С. Государственное управление: комплексный правовой анализ. Советское государство и право. — 1963. — № I. — С. 131.

По мнению А.А. Мельникова, предметом административного процесса является разрешение административными органами спорных вопросов, относящихся к компетенции этих органов, и применение мер административного воздействия<sup>1</sup>.

Теоретическое обобщение и дальнейшее развитие данная позиция получила в монографии Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», опубликованной в 1964 году. По мнению данного автора, административный процесс представляет собой особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения. «Можно ли утверждать, — спрашивает Н.Г. Салищева, — что административный процесс — это деятельность по разрешению всех индивидуальных дел в области государственного управления? Или административный процесс — это рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуальных дел, а также применение мер принуждения? Мы склоняемся ко второму мнению и тем самым даём ограничительное толкование понятию административный процесс»<sup>2</sup>.

Весьма характерна такая точка зрения Н.Г. Салищевой: «Гражданский процесс невозможен, если нет спора между сторонами материального правоотношения. Точно так же, если нет спора между сторонами административного правоотношения или если не решается вопрос о применении принуждения, нет и административного процесса»<sup>3</sup>.

По мнению О.В. Иванова, «процесс — это специальная деятельность, имеющая целью в установленном законом порядке добиться принудительного осуществления норм материального права, по властной их реализации, по применению мер принуждения... Это верно применительно как к уголовному и гражданскому процессам, так и к процессу административному»<sup>4</sup>.

Сутью юрисдикционной концепции может считаться высказывание А.В. Самойленко: «Административный процесс должен конструироваться по подобию давно и прочно устоявшихся процессуальных систем — уголовного и гражданского процессов. Рамки административного процесса

<sup>1</sup> См. там же. — С. 131.

<sup>2</sup> Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. — М.: Юридическая литература, 1964, — С. 2.

<sup>3</sup> Там же. — С. 12.

<sup>4</sup> Иванов О.В. Рец. на кн. Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского государственного университета. Т. XXXIX. Серия юридическая. — 1965 — Вып. 7. Ч. II — С. 256.

должны логически замыкаться порядком применения мер административных взысканий и иных мер административного принуждения»<sup>1</sup>.

Суммируя данные точки зрения, как представляется, следует вновь обратиться к теории Н.Г. Салищевой: «Таким образом, мы можем определить административный процесс как регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»<sup>2</sup>.

Итак, практически во всех случаях в рамках данной концепции обращается внимание на то, что основная сфера действия административно-процессуальных норм охватывает лишь область применения мер административного принуждения. Если нормы материального административного права касаются всех сторон исполнительно-распорядительной деятельности, то нормы процессуального административного права имеют сравнительно узкую сферу регулирования и применения.

В ходе освоения учебных дисциплин мы вынуждены воспринимать господствующую концепцию административного процесса (широкую, управленческую). Её отражают и материалы подавляющего большинства имеющихся учебных пособий. Такова же и направленность многих рабочих программ по учебным дисциплинам.

Однако во всех ли случаях стоит безоговорочно в теории воспринимать такие подходы?

Думается, что нет, что любая отраслевая (в данном случае — административно-правовая) концепция нуждается в доказательствах (более весомых, чем отмечены во взглядах указанных выше авторов). Анализ действующего законодательства и доктрины позволяет выявить следующие основные параметры противоборствующих в России концепций административного процесса (в плане их достоинств и недостатков).

<sup>1</sup> Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: автореф. дис... канд. юрид. наук. — Киев, 1971. — С. 7.

<sup>2</sup> См.: Н.Г. Салищева. Указ. соч.—С. 16.

### Управленческая концепция

(представлена не только административно-процессуальными производствами, предполагающими применение административного принуждения в той или иной форме, но и так называемыми позитивными управленческими производствами<sup>1</sup> )

Сильные стороны	Слабые стороны
1) опора на взгляды общей теории права;	1) нечёткость разделения процессуальных производств на стадии и этапы;
2) стремление охватить все возможные процессуальные аспекты государственного управления в различных сферах и отраслях (применительно к деятельности органов внутренних дел — все аспекты административной деятельности), а также охват общественных отношений в рамках административного судопроизводства	2) практически отсутствуют подробные нормы о процессуальных гарантиях прав участников процесса;
	3) явное преобладание материально-правовых норм над процессуальными нормами (такое положение вещей присутствует во всех случаях конструирования того или иного правового института, но здесь это проявляется особенно рельефно)

### Юрисдикционная концепция

Сильные стороны	Слабые стороны
1) чёткость в установлении стадий, этапов производств, процессуальных форм закрепления достигнутых результатов;	1) разногласия с общей теорией права
2) чёткая взаимосвязь с иными видами процесса (например, с гражданским процессом — в производстве по жалобам граждан на действия и решения должностных лиц; с уголовным процессом — в конструировании производства по делам об административных правонарушениях);	
3) лучшая подверженность систематизации (особенно, такому варианту систематизации правовых норм, как кодификация);	
4) чёткость в способах закрепления доказательств	

<sup>1</sup> Перечень производств см. учебный вопрос 2 данной лекции («Административно-юрисдикционные производства»),

Итак, юрисдикционная концепция предполагает построение административного процесса по образу и подобию таких устоявшихся видов юридического процесса, как гражданский процесс и уголовный процесс. Сильные стороны этой концепции явно преобладают над возможными доктринальными и нормативно-правовыми недостатками.

## **2 Административно-юрисдикционные производства**

Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного управления преимущественно урегулирована административно-процессуальными нормами. Вопрос о статусе административно-процессуального права как структурной общности норм влечёт за собой перспективу усложнения российской системы права. Как представляется, достаточно динамичное развитие такого правового явления, по-видимому, даст нам основания считать его подотраслью права административного с предпосылками превращения в самостоятельную отрасль права.

Как полагают В.Д. Сорокин (один из основоположников административно-процессуального права в современной России) и И.В. Панова, административно-процессуальные нормы обладают всеми необходимыми признаками отрасли российского права<sup>1</sup>.

Предметом административно-процессуального права являются материально-правовые отношения и административный порядок их реализации, состоящий из трёх блоков отношений:

1) административно-процессуальной деятельности — деятельности органов публичной власти (государственной и муниципальной) и Банка России, включающей в себя три административных процесса:

- административно-нормотворческий;
- административно-правонаделительный;
- административно-юрисдикционный;

2) административных процедур (внутриорганизационной процедурной деятельности администрации);

3) административного судопроизводства, посредством которого могли бы рассматриваться три категории административных дел:

- «жалобные» дела: споры, где хотя бы один из субъектов является носителем публичной власти;
- административное судопроизводство в собственном смысле этого слова;
- административно-судебное санкционирование (меры административного принуждения, налагаемые либо применяемые в судебном порядке)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сорокин В.Д. Указ. соч. — С. 34—39; Панова И.В. Административно-процессуальное право России / под ред. проф. Э.Н. Ренова. — М.: Норма. 2003. — С. 11

<sup>2</sup> См. там же. — С. 13.

Административно-процессуальное право - обеспечивающая (по отношению к материальному административному праву) система отрасли административного права, так как состоит из «вторичных» процессуальных норм (нацеленных на реализацию материальных правовых норм)<sup>1</sup>.

Конституционное выделение административно-процессуального законодательства укрепляет позицию о признании в дальнейшем административно-процессуального права отраслью российского права. При этом многообразии государственно-управленческих отношений порождает соответствующее многообразие индивидуальных административных дел.

Как уже говорилось, управленческая концепция в качестве административного процесса рассматривает деятельность по реализации материальных административно-правовых норм. В таком широком понимании административный процесс предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов (последствий), предполагаемых диспозицией нормы, то есть соответствующих правил должного поведения. Эта функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме (именно в такой форме происходит юридически-властная реализация задач и функций исполнительной власти). Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиции). Субъектам исполнительной власти приходится реализовывать и санкции материальных административно-правовых норм.

В связи с этим возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности:

- правоприменительный;
- правоохранительный.

Итак, в рамках административного процесса реализуются диспозиции и санкции административно-правовых норм, налицо два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности.

Основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и в узком (правоохранительном) смысле, составляет **административно-процессуальная деятельность**:

- **административно-процедурная** (распорядительные действия исполнительных органов, должностных лиц по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией; это - реализация разрешительно-лицензионных, регистрационных и т.п. функций и полномочий);

<sup>1</sup> Там же. — С. 12—17.

- **административно-юрисдикционная** (осуществление исполнительными органами, должностными лицами функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании).

Фактически при любом понимании административно-процессуальной деятельности действия, совершаемые исполнительными органами (должностными лицами), имеют своим результатом издание ненормативных, то есть индивидуальных, правовых актов, с помощью которых административно-правовые нормы применяются к конкретным обязательствам либо лицам. Тем самым разрешаются разнообразные индивидуальные дела в сфере государственного управления. От характера таких дел зависит реализация либо диспозиции (процедуры), либо санкции (юрисдикция) соответствующей нормы материального административного права.

Следовательно, основанием административно-процессуальной деятельности являются именно индивидуальные дела. Предписания правовых норм практически реализуются в индивидуальных действиях тех или иных органов по фактам индивидуального характера (например, по факту совершения административного правонарушения или дисциплинарного проступка, по факту выдачи разрешения на совершение определённого вида деятельности, по факту обжалования неправомерных действий должностных лиц и т.п.). Разрешение подобных индивидуальных дел и составляет основу административного процесса.

На взгляд Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова, под **индивидуальным административным делом** следует понимать возникающий в сфере государственно-управленческой деятельности вопрос, связанный с применением административно-правовых норм и требующий в целях его разрешения распорядительных (оперативно-исполнительных) действий полномочных исполнительных органов (должностных лиц)<sup>1</sup>.

Административно-процессуальная деятельность регламентируется процессуальными нормами административного права и реализуется в административно-процессуальных отношениях. Вне правовых норм административный процесс как явление юридической реальности не существует. Границы административно-процессуальной деятельности, соответственно, определяются таким образом, что в рамках административного процесса разрешаются не все индивидуальные дела, а только определённые, на которые распространяется установленный административно-процессуальными нормами процессуальный порядок. Таким образом, различного рода действия материально-технического и организационного характера, не облечённые в правовую форму, нет оснований относить к административному процессу.

<sup>1</sup> См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. — М.: Юрист, 2004. — С. 391.

Рассуждения о многообразии индивидуальных административных дел неизбежно выводят нас к разговору о структурных единицах административного процесса.

Структура административного процесса — это система различных процессуальных производств. Любой вид процессуальной деятельности включает в себя различные процессуальные производства.

Процессуальное производство — это главный элемент административного процесса, представляющий собой системное образование, комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, которые:

- образуют определённую совокупность процессуальных правоотношений, отличающихся предметной характеристикой и связанностью с соответствующими материальными правоотношениями;

- вызывают потребности установления, доказывания и обоснования всех обстоятельств и фактических данных рассматриваемого индивидуально-конкретного административного дела;

- обуславливают необходимость закрепления, официального оформления полученных процессуальных результатов в соответствующих административно-процессуальных актах (документах) .

Вообще, вопрос о разновидности процессуальных производств в настоящее время носит в юридической литературе дискуссионный характер. С одной стороны, это связано с различными теоретическими обоснованиями, с другой (и этот показатель определяющий) — с тем, что административно-процессуальное законодательство ещё находится на стадии своего становления, а также с трудностями работы с разрозненными нормативно-правовыми актами, содержащими административно-процессуальные нормы. Последнее утверждение характеризует и тот факт, что в административном порядке разрешаются дела по применению соответствующих правовых норм других отраслей материального права, за исключением уголовного.

Но и в советской юридической литературе, и в работах постсоветского периода практически всегда отмечалось следующее: производство — часть процесса; процесс есть совокупность производств<sup>2</sup>.

По мнению В.Г. Розенфельда и Ю.Н. Старилова, как правило, в структуру административного процесса входит:

- правоприменительный;
- административно-договорной;
- административно-юрисдикционный процесс<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — СПб.: Юридический центр — Пресс, 2004. — С. 45—46.

<sup>2</sup> См.: Административная юрисдикция: курс лекций. — М.: ЮИ МВД РФ, 1994. — С. 11.

<sup>3</sup> См.: Розенфельд В.Г. Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. — Воронеж: изд-во ВГУ, 1993. — С. 65.

Данные учёные-административисты также указывают, что возможно выделить и более конкретно виды процессуальных производств, входящих в структуру административного процесса:

- производство по подготовке проектов и принятию нормативных актов;
- производство по созданию (учреждению) государственных органов, предприятий всех видов собственности;
- производство по организационным делам;
- производство по применению мер административно-медицинского характера в отношении хронических алкоголиков и лиц, больных наркоманией, систематически нарушающих общественный порядок либо ущемляющих права других лиц на почве пьянства или наркомании;
- производство в связи со сносом самовольно возведённых строений;
- производство по административному выселению из самовольно занятых помещений и из домов, грозящих обвалом;
- производство по применению мер административного пресечения и административно-восстановительных мер;
- производство по приостановлению работы отдельных механизмов и участков (цехов) предприятий, организаций;
- производство по административному выдворению граждан с территории, на которой введён режим чрезвычайного положения;
- производство по рассмотрению обращений граждан;
- дисциплинарное производство;
- производство по заключению административных договоров;
- производство по применению мер административного обеспечения;
- производство по делам об административных правонарушениях.

Как отмечают данные авторы, на практике существуют и другие административно-процессуальные производства, которые не выделяются при изучении теории административного процесса в отдельные виды<sup>1</sup>.

Исходя из характера определённой группы индивидуально-конкретных дел, отражающего их наиболее существенные свойства, в структуре административного процесса можно выделить следующие виды административного производства, предложенные В.Д. Сорокиным:

- производство по принятию правовых (нормативных) актов государственного управления;
- производство по организационным делам аппарата управления;
- производство по рассмотрению в аппарате управления обращений государственных и общественных организаций;

<sup>1</sup> Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учебное пособие, — Воронеж: изд-во ВГУ, 1993. — С. 67—68.

- производство по рассмотрению предложений и заявлений граждан (в порядке реализации принадлежащих им субъективных прав в сфере государственного управления);

- производство по жалобам и спорам, в том числе жалобам граждан на действия должностных лиц органов управления;

- производство по делам о применении мер поощрения к гражданам и организациям в сфере государственного управления;

производство по делам о применении принудительных мер в сфере управления<sup>1</sup>.

По этому критерию возможно и более детальное вычленение конкретных видов административного производства. Например, из содержания производства по рассмотрению обращений (заявлений) граждан (в порядке реализации принадлежащих им субъективных прав) в деятельности органов внутренних дел можно выделить такие его подвиды:

- производство по делам о выдаче гражданам документов, удостоверяющих их личность (паспортов для граждан Российской Федерации, разрешений на временное проживание и видов на жительство для иностранных граждан и апатридов, лиц без гражданства);

- производство по восстановлению утраченных паспортов;

- производство по выдаче разрешений на приобретение оружия и других предметов и веществ, на которые установлена разрешительная система органов внутренних дел;

- производство по делам о выдаче гражданам документов на право управления автотранспортом;

- иные виды производств.

Из анализа особенностей производства о применении принудительных мер в сфере государственного управления в деятельности органов внутренних дел можно выделить:

- производство по делам об административных правонарушениях;

- производство по делам, связанным с осуществлением контрольно-надзорной деятельности и применением при этом мер предупредительного характера;

- производство по делам о возмещении в административном порядке причиненного материального ущерба;

- производство по делам о дисциплинарных проступках;

- другие производства<sup>2</sup>.

Правомерность такого вычленения административных производств подкрепляется практикой и наличием соответствующей нормативной основы.

<sup>1</sup> См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — М., 1972. — С. 230—237.

<sup>2</sup> См.: Сорокин В.Д. Указ. соч. — С. 238—239.

Итак, административный процесс конкретно проявляется в различных видах административного производства и представляет собой совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий. Повышение эффективности и качества соответствующих видов административного производства является важнейшим условием социально-правового предупреждения преступлений и рецидива административных проступков.

Продолжим характеристику исследуемого вида юридического процесса. Определяя административный процесс классически, как совокупность производств, Н.В. Макарейко, указывает на наличие следующих его базовых структурных элементов (каждый из которых и подразделяется на производства):

- 1) административно-нормотворческий процесс;
- 2) административно-праводелительный (оперативно-распорядительный) процесс;
- 3) административно-юрисдикционный процесс<sup>2</sup>.

Однако, в свою очередь, административное производство также имеет свои структурные элементы, именуемые стадиями.

Стадия административного процесса — относительно самостоятельная часть административного производства, для которой характерны конкретные задачи, состав участников, процессуальное оформление результатов.

Как представляется, административному процессу в юрисдикционной форме присущи следующие стадии:

- 1) возбуждение дела (производства);
- 2) предварительное выяснение фактических обстоятельств («предварительное расследование»);
- 3) рассмотрение дела и вынесение решения (постановления) по делу;
- 4) обжалование решения (постановления);
- 5) исполнение решения (постановления).

В то же время административному процессу в позитивной форме, т.е., нормотворческому и праводелительному, в принципе, присущи те же стадии, которые, однако, применительно к неюрисдикционной, неконфликтной деятельности возможно определить и таким образом:

- 1) анализ управленческой ситуации;
- 2) рассмотрение дела и принятие решения;
- 3) исполнение принятого по делу решения.

Во всех случаях, однако, как отмечается в юридической литературе, всем стадиям административного процесса присущи следующие черты:

<sup>1</sup> См.: Административная юрисдикция: курс лекций. — М.: ЮИ МВД РФ, 1994. — С. 13—14.

<sup>2</sup> См.: Макарейко Н.В. Административное право: пособие для подготовки к экзаменам. — М.: Юрайт-Издат, 2003. — С. 183.

- регламентируются нормами административно-процессуального права;
- обусловлены логикой всего производства;
- направлены на решение конкретных задач;
- характерен определённый круг участников;
- предусмотрены определённые сроки совершения;
- соответствующее процессуальное оформление<sup>1</sup>.

С.Н. Махина в вопросах структуры административного процесса является сторонником жёсткого разграничения двух больших совокупностей административных производств и отдельных административных процедур. Отдельно ею рассматривается структура управленческого процесса (позитивного административного процесса) и структура административно-юрисдикционного процесса.

Исходные положения концепции структуры управленческого процесса (по С.Н. Махиной):

1) административный (в смысле административно-юрисдикционном) процесс — это порядок разрешения спора о праве, и его содержание не позволяет вносить в него какие-либо дополнительные управленческие производства;

2) производство как системная, последовательная совокупность определённых однопорядковых процедур — это часть процесса, который, в свою очередь, состоит из совокупности производств и самостоятельных процедур, не образующих производства, следовательно,

3) те производства и процедуры, в которых определяется соответствующий вариант позитивной управленческой процессуальной деятельности в своей совокупности являются процессом;

4) этот процесс имеет название управленческого процесса и выступает самостоятельным по отношению к административному судебному процессу видом процессуальной деятельности в административном праве позитивной административной деятельностью<sup>2</sup>.

Характеризуя отдельно структуру административно-юрисдикционного процесса, следует отметить концепцию И.А. Галагана: «Многоплановость целей и задач административной юрисдикции предопределяет особенности структуры административно-юрисдикционного процесса. Но

только в единых рамках его возможно полное выполнение задач и целей административной юрисдикции. При определении структуры административно-юрисдикционного процесса надо иметь в виду характерные особенности каждого вида административно-юрисдикционного производства,

<sup>1</sup> См. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. — М.: Норма, 2007 - С 97—98.

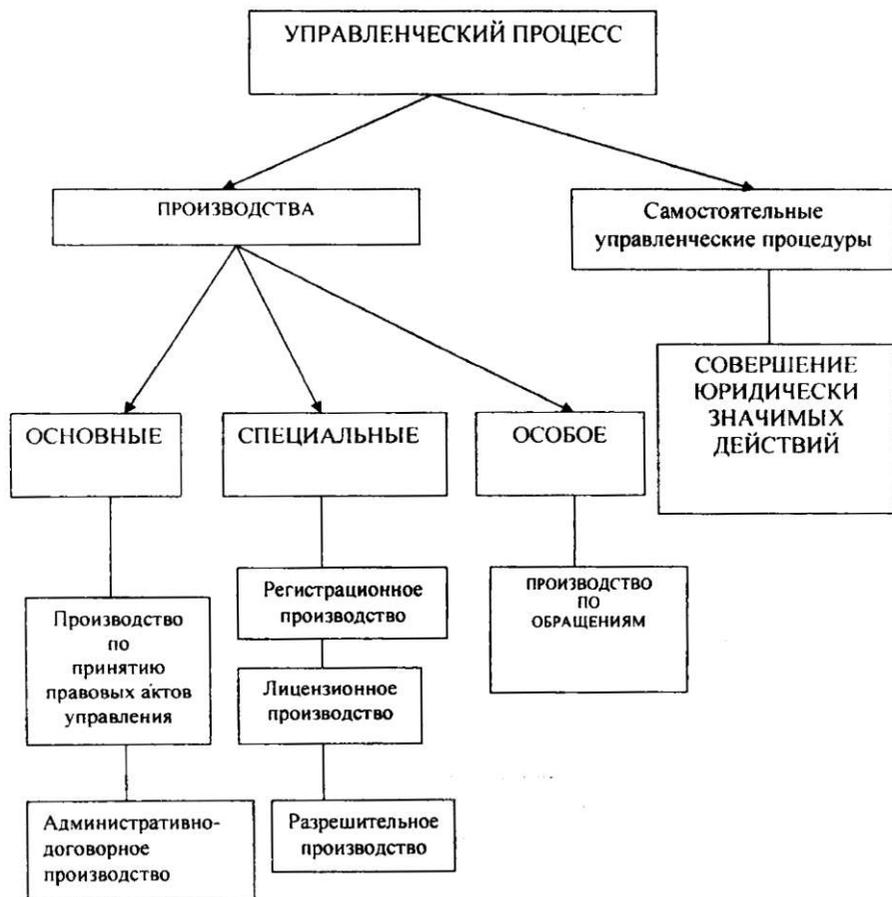
<sup>2</sup> См. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования — Воронеж.: Издательство Воронежского государственного университета. 1999 — С 72—73.

представляющие собой в каждом случае широкий комплекс процессуальных норм и регулируемых ими правоотношений»<sup>1</sup>.

Свою систему производств административно-юрисдикционного процесса представляет А.П. Шергин:

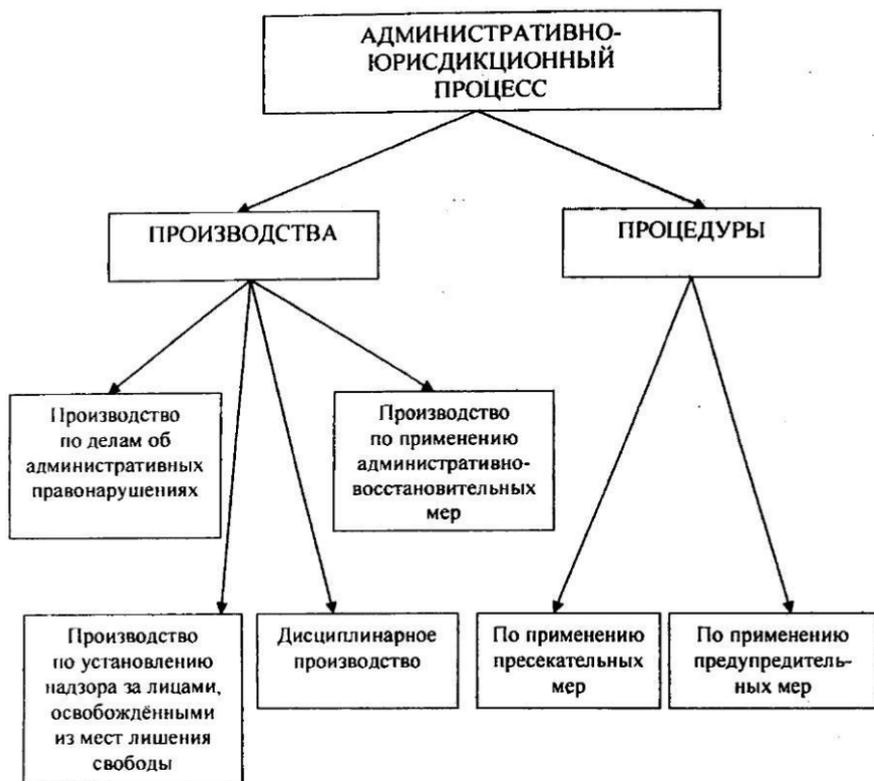
1) обычное производство по делам об административных правонарушениях или производство в органе административной юрисдикции первой инстанции (данное производство является наиболее полной формой процессуального производства по этим делам);

Схема структуры управленческого процесса (по С.Н. Махиной)<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. — Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1976. — С. 140—151.

<sup>2</sup> См.: Махина С.Н. Указ. соч. — С. 93.



2) ускоренное или упрощённое производство в отношении незначительных административных правонарушений без составления протокола (некоторые нарушения общественного порядка, правил дорожного движения);

3) специальное производство по применению административных наказаний за совершение правонарушений, не представляющих большой общественной опасности;

4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции, возникающее лишь в случаях обжалования или опротестования решения по делу, вынесенного органом (должностным лицом) первой инстанции<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Махина С.Н. Указ. соч. — С. 125.

<sup>2</sup> Шергин А.П. Административная юрисдикция. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 93—100.

В.Г. Розенфельд и В.В. Серёгина предложили такой вариант классификации производств административно-юрисдикционного процесса:

1) производства, связанные с рассмотрением административных споров:

- рассмотрение с участием представителей органов исполнительной власти, профсоюзов, трудовых коллективов коллективных трудовых конфликтов;

- разрешение представителями исполнительной власти и местных администраций жалоб граждан, а также рассмотрение судами (судьями) жалоб на незаконные, нарушающие права, свободы, законные интересы граждан правовые акты и действия органов власти, местного самоуправления, должностных лиц и общественных организаций.

2) производства по применению мер государственного принуждения:

- производства по применению таких административно-предупредительных мер, как принудительная госпитализация инфекционных больных, венерических больных, больных СПИДом; недобровольное (принудительное) лечение лиц, страдающих расстройствами душевной деятельности, возмездное изъятие охотничьего оружия у пьяниц, наркоманов, психических больных; административный надзор за ранее судимыми лицами;

- административные производства по применению административно-пресекательных и административно-восстановительных мер;

- дисциплинарные производства в отношении военнослужащих, сотрудников МВД, ФСБ, налоговой полиции, судей, прокуроров, других лиц, на которых распространяются Дисциплинарные уставы и Специальные положения о прохождении службы, за административные (кроме таможенных) проступки;

3) производство по делам об административных правонарушениях;

4) производство о нарушениях таможенных правил<sup>1</sup>.

Итак, *административный процесс конкретно проявляется* в различных видах административных производств и представляет собой совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий. Повышение эффективности и качества соответствующих видов административного производства является важнейшим условием социально-правового предупреждения преступлений и рецидива административных проступков<sup>2</sup>.

Далее призовём на помощь концепцию Н.В. Макареико о таких группировках административных производств (видах административно-процессуальной деятельности), как административно-нормотворческий,

<sup>1</sup> Розенфельд В.Г., Серёгина В.В. Административное принуждение: учебное пособие. — Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1996. — С. 116.

<sup>2</sup> См.: Административная юрисдикция: курс лекций. — М.: ЮИ МВД РФ, 1994. — С. 13—14.

административно-правонаделятельный и административно-юрисдикционный процессы, рассмотрев их понятия и характерные черты.

*Административно-нормотворческий процесс* — совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по созданию подзаконных нормативных правовых актов в целях создания правовой базы

для реализации законов<sup>1</sup>.

Общие черты административно-нормотворческого процесса:

-является составным элементом (частью) административного процесса;

-ему свойственен неюрисдикционный (позитивный) характер;

-осуществляется в целях создания правовой базы для реализации законов;

-реализуется ограниченным кругом уполномоченных субъектов;

-результатом является подзаконный нормативный правовой акт.

Административно-правонаделятельный процесс - совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению позитивных управленческих дел<sup>2</sup>.

Общие черты административно-правонаделятельного процесса:

-является составным элементом (частью) административного процесса;

-направлен на создание условий для реализации позитивных задач в сфере деятельности исполнительной власти;

-в ходе административно-правонаделятельного процесса разрешаются индивидуально-конкретные управленческие дела;

-правонаделятельную деятельность осуществляет широкий круг уполномоченных субъектов;

-состоит из административных производств;

-результатом правонаделятельной деятельности является правоприменительный акт.

Н.В. Макарейко выделяет виды производств административно-правонаделятельного процесса:

1) производство по предложениям и заявлениям граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;

2) лицензионно-разрешительное производство;

3) учётно-регистрационное производство;

4) производство по делам о поощрениях;

<sup>1</sup> См. Макарейко Н.В. Административное право: пособие для подготовки к экзаменам. - М.: Юрайт-Издат., 2003. - С. 183.

<sup>2</sup> См. Макарейко Н. В. Указ соч. — С. 184

- 5) производство по организационным делам в сфере управления;
- 6) производство по формированию кадров;
- 7) административно-договорное производство;
- 8) производство по приватизации-национализации собственности;.
- 9) иные производства<sup>1</sup>.

Как определяет Н.В. Макарейко, *административно-юрисдикционный процесс* — это совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению конфликтов в сфере государственного управления и применению мер административного принуждения<sup>2</sup>.

Общие черты административно-юрисдикционного процесса:

-является составным элементом (частью) административного процесса;

-направлен на разрешение конфликта (спора) в сфере государственного управления, применение мер административного принуждения;

-выступает средством реализации охранительной функции административного права;

-характеризуется множественностью субъектов осуществления;

-состоит из определённых административных производств;

-результатом является принятие административно-юрисдикционного акта.

Видами административно-юрисдикционных производств, по мнению Н.В. Макарейко, являются:

1) производство по жалобам;

2) производство по применению мер административного предупреждения;

3) производство по применению мер административного пресечения;

4) производство по применению мер административно-процессуального обеспечения;

5) дисциплинарное производство;

6) производство по делам об административных правонарушениях<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. там же — С. 184.

<sup>2</sup> См : Макарейко Н.В. Указ. соч. — С. 184—185.

<sup>3</sup> Там же. — С 185.

### 3. Административная юрисдикция и административно-деликтная юрисдикция

Как отмечается в юридической литературе, административно-юрисдикционный процесс тесно связан с понятием административной юрисдикции<sup>1</sup>. Последнее понятие в теории административного права рассматривается весьма разнопланово.

Термин юрисдикция происходит от латинских слов *jus* — право и *disco* — говорю<sup>2</sup>.

В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (или иным нормативным правовым 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.

Отечественный правовед, занимающийся общетеоретическими проблемами права, С.С. Алексеев, определяет юрисдикцию как деятельность компетентных органов, управомоченных на рассмотрение юридических дел на вынесение по ним юридически обязательных решений<sup>3</sup>.

В отечественной юридической литературе понятие «юрисдикция» толкуется неоднозначно, этому частично способствовал не совсем удачный перевод этого термина с латинского языка (*jurisdictio* — суд, судопроизводство), хотя на латинском языке этому понятию соответствует слово *justitio*. Вот некоторые примеры разнообразных определений:

юрисдикция — подведомственность, подсудность разрешаемых дел, полномочия разрешать дела и применять санкции<sup>4</sup>;

отождествление юрисдикции с правоохранительной (праворазрешительной) деятельностью государства<sup>5</sup>;

юрисдикция — круг полномочий суда или административных органов по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций<sup>6</sup>, — в такой трактовке юрисдикции просматривается неоправданно расширенное её со-

<sup>1</sup> См., например: Тюрина А.А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе: монография. — М.: Городец, 2009. — С. 13.

<sup>2</sup> См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. — М.: 1998. — С. 513.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. — М.: Юридическая литература, 1984. — С. 224—225.

<sup>4</sup> См., например: Большая советская энциклопедия. 2-е изд. — М., 1957. — С. 414.; Малая советская энциклопедия. Т. 1. — М., 1982. — С. 369.

<sup>5</sup> См.: Александров Н.Г. Теория государства и права. — М.: Юридическая литература, 1968, — С. 491.

<sup>6</sup> См.: Юридический энциклопедический словарь. — М., 1987. — С. 526.

держание, в связи с чем становится неясным отличие юрисдикционной деятельности от неюрисдикционной.

И.С. Перетерский переводит термин «юрисдикция» как разрешение конфликта или применение властью установленных правил<sup>1</sup>.

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 их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения.

Рассматривая же такую разновидность юрисдикции, как административная юрисдикция, следует обратить внимание на то, что одна трактовка сводится к отождествлению административной юрисдикции с правоприменительной деятельностью вообще<sup>2</sup>, другой взгляд, получивший наиболее широкое распространение, связывает административно-юрисдикционную деятельность с рассмотрением дел об административных правонарушениях и административно-правовых спорах<sup>3</sup>. А.Ю. Якимов высказывает мнение о том, что к административной юрисдикции относится только рассмотрение дел об административных правонарушениях<sup>4</sup>.

По мнению В.В. Денисенко, А.Н. Позднышова и А.А. Михайлова, «административная юрисдикция — это подведомственность и компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов) и дел об административных правонарушениях, осуществляемая государственными органами и органами местного самоуправления, включающая в себя юрисдикционное производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам и согласительное производство»<sup>5</sup>.

Изложенное дало основание указанным авторам сделать вывод о том, что «административно-деликтная юрисдикция — это подведомственность, а также компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См. Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. Ч.1. — М., 1945. — С. 74.

<sup>2</sup> См., например Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. — Свердловск, 1973. — С. 42—47.

<sup>3</sup> См., например: Стайнов П. Особенности юрисдикции в области на администрацията. — София, 1956 — С. 113 — 114

<sup>4</sup> Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография / А.Ю. Якимов. — М: Норма, 1999. — С. 56—57.

<sup>5</sup> Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел учебник. — М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. — С. 7.

<sup>6</sup> См. там же. — С. 8

Таким образом, административно-деликтная юрисдикция является частью административной юрисдикции. Кроме того, указанные выше авторы полагают, что «если учитывать, что сердцевиной производства по делам об административных правонарушениях является рассмотрение и разрешение дела, то есть непосредственно осуществление юрисдикционной деятельности, то следует, что административно-деликтная юрисдикция является и составной частью производства по делам об административных правонарушениях»<sup>1</sup>.

Итак, административный процесс является важнейшей разновидностью юридического процесса и в своём доктринальном развитии опирается на положения общей теории права и отраслевых юридических наук. При этом в современной России имеет место противоборство двух концепций административного процесса: управленческой и юрисдикционной.

Современный российский административно-юрисдикционный процесс представляет собой совокупность административно-процессуальных норм и основанную на них деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также судов по разрешению конфликтов в различных сферах и отраслях публичного управления и применению всего комплекса мер административно-правового принуждения.

Главный элемент административно-юрисдикционного процесса — процессуальное производство — в свою очередь разделяется на стадии, а последние состоят из отдельных этапов (комплексов узкоспециализированных процессуальных действий).

Процессуальное производство может быть представлено как совокупность норм различной отраслевой принадлежности (с преобладанием административно-процессуальных норм) и основанная на них деятельность уполномоченных субъектов по возбуждению, рассмотрению и разрешению юридических дел определённого вида (в данном случае такими юридическими делами являются дела, связанные с применением внутриорганизационного и внешнего административно-правового принуждения).

В разграничении административно-юрисдикционных производств на стадии доктрина отечественного административного процесса (а в определённой мере и законодательство) опирается на разработки общей теории права о формах реализации правовых норм (соблюдение обязанностей, исполнение обязанностей, использование прав и такая особая, присущая исключительно властвующим субъектам форма, как применение права), а также о стадиях самого процесса правоприменения (установление фактических обстоятельств дела, установление юридической основы дела или квалификация совершённого деяния, разрешение дела).

<sup>1</sup> См. там же. — С. 9.

Российские учёные-административисты на основе действующего законодательства выделяют достаточно большое количество административно-юрисдикционных производств (или производств административно-юрисдикционного процесса). С развитием законодательства перечень последних может изменяться, а правила их осуществления — унифицироваться.

К числу производств административно-юрисдикционного процесса, исходя из современного состояния федерального административно-процессуального законодательства, относятся следующие процессуальные производства:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарные производства (или производства по дисциплинарным делам в различных сферах государственного управления);
- производства по реализации института материальной ответственности государственных служащих;
- производства по жалобам граждан на действия и решения должностных лиц;
- производства по применению отдельных мер административно-правового принуждения, не предполагающих наложения наказания (административно-предупредительных и административно-восстановительных мер).

## Лекция 2

# АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

### Учебные вопросы:

1. Историко-правовой анализ становления и развития законодательства об административной ответственности в России.
2. Административная ответственность в современной России: теория и законодательство.
3. Компетенция органов внутренних дел по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

## 1. Историко-правовой анализ становления и развития законодательства об административной ответственности в России

Длительное время в российской науке административного (полицейского) права не было чётких различий административных и уголовных правонарушений — преступлений и проступков. Оба эти понятия рассматривались как преступления, различающиеся степенью общественной опасности.

В отечественной юридической и исторической литературе достаточно распространено мнение о том, что вопрос о разграничении преступлений и проступков был поставлен в законотворческой идеологии и практике Российской империи ещё в XVIII веке<sup>1</sup>. Как утверждала императрица Екатерина II, «не надобно смешивать великого нарушения законов с простым нарушением установленного благочиния: сих вещей в одном ряду ставить не должно»<sup>2</sup>. Эта идея нашла воплощение в Уставе благочиния 1782 года, согласно которому лица, совершившие значительные правонарушения, направлялись в суд для определения им меры наказания, а по малозначительным нарушениям окончательное решение по делу принималось в полиции. В данном случае уже намечается практическое разграничение преступлений и проступков. Не случайно русские дореволюционные полицейские последние две главы Устава благочиния называли «полицейским карательным кодексом»<sup>3</sup>.

Попытки совершенствования законодательства в этом направлении продолжались и в течение I половины XIX века. Впоследствии, 23 марта

<sup>1</sup> См.: Петухов Г.П. Административная юстиция в царской России // Правоведение — 1974 — №5, — С. 73.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том II: Часть Особенная — СПб., 1903.—С. 89.

<sup>3</sup> Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутский гос. ун-т, 1927. —С. 14.

1861 г., в докладной записке императору Александру II о судебно-полицейском уставе главноуправляющий II отделением Государственного Совета граф Д.Н. Блудов указывал на необходимость отграничения преступлений, подведомственных уголовным судам, от «полицейских проступков», подлежащих в странах Западной Европы разбирательству специальными полицейскими судьями или административными органами<sup>1</sup>.

Первым разработчиком судебно-полицейского устава был граф М.М. Сперанский, но подготовленный им проект так и не был рассмотрен Государственным Советом. Граф Д.Н. Блудов предлагал разграничить полномочия судебной власти и полиции в следственных действиях и отнести досудебное разбирательство дел об уголовных преступлениях к ведению судебных следователей, а производство по делам о маловажных преступлениях и проступках — к ведению мировых судей<sup>2</sup>.

Проект судебно-полицейского устава, включавший 206 статей, был передан на рассмотрение общего присутствия II отделения Государственного Совета в феврале 1864 г., где подвергся многократным доработкам, после чего его окончательный вариант под названием «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» был представлен на рассмотрение императору Александру II и утверждён 20 ноября 1864 г.<sup>3</sup>. Данный нормативно-правовой акт, который в настоящее время рассматривается в качестве образца современных административно-деликтных законов (КоАП РФ и соответствующего законодательства субъектов РФ), состоял из 13 глав, первая из которых содержала общие положения (перечень наказаний, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, виновность соучастников правонарушения и др.).

Остальные главы, составлявшие особенную часть Устава, содержали составы 150 проступков, разделённых в зависимости от объекта посягательств на 12 видов, соответствующих наименованиям глав Устава:

- глава 2 «О проступках против порядка управления»;
- глава 3 «О проступках против благочиния, порядка и спокойствия» (отделение первое «О нарушении благочиния во время священнослужения»; отделение второе «О нарушении порядка и спокойствия»);
- глава 4 «О проступках против общественного благоустройства»;
- глава 5 «О нарушениях устава о паспортах»;
- глава 6 «О нарушениях уставов строительного и путей сообщения»;
- глава 7 «О нарушениях устава пожарного»;
- глава 8 «О нарушениях уставов почтового и телеграфического»;

<sup>1</sup> Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. I: Полиция безопасности. — СПб., 1874 — С. 283

<sup>2</sup> См. там же. — С. 284

<sup>3</sup> См.: Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. //С.З. — 1864. — Т. VIII. — СПб.: Типография второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1864

- глава 9 «О проступках против народного здоровья»;
- глава 10 «О проступках против личной безопасности»;
- глава 11 «Об оскорблениях чести, угрозах и насилии» (отделение первое «Об оскорблениях чести»; отделение второе «Об угрозах и насилии»);
- глава 12 «О проступках против прав семейственных»;
- глава 13 «О проступках против чужой собственности» .

Уставом о наказаниях, однако, не были предусмотрены процессуальные основы разбирательства по маловажным проступкам (порядок наложения наказаний, процедура обжалования действий мировых судей, статус подготавливаемых ими документов, порядок досудебного разбирательства, а также применения мер административного пресечения) .

Мировые судьи были вправе определять следующие наказания:

- 1) выговоры, замечания и внушения;
- 2) денежные взыскания не свыше трёхсот рублей;
- 3) арест не свыше трёх месяцев;
- 4) заключение в тюрьме не свыше одного года.

Совершение малозначительных проступков не всегда означало наличие правонарушения. К признакам, исключающим ответственность за них, относились следующие:

- 1) совершение проступка случайно, «не только без намерения, но и без всякой неосторожности или небрежности»; таким образом, случайное совершение проступка отождествлялось с отсутствием обоих признаков вины;
- 2) совершение проступка лицом, не достигшим 10-летнего возраста;
- 3) совершение проступка «в безумии, сумасшествии и припадках болезни, приводящих в умоисступление и совершенное беспамятство»<sup>3</sup>.

Многие из обстоятельств, смягчающих ответственность за правонарушение по Уставу о наказаниях, признаны таковыми и действующим правом. Не принимая во внимание естественные фразеологические различия, следует отметить достаточно сильное совпадение положений Устава со ст. 34 КоАП РСФСР от 20 июня 1984 года и со ст. 4.2 КоАП РФ от 30 декабря 2001 года (с изменениями и дополнениями):

1) «Сильное раздражение, произошедшее не по вине подсудимого» (п. 2 ст. 13 Устава о наказаниях) тождественно понятию аффекта в КоАП РФ (совершение правонарушения в состоянии сильного душевного волнения). Следует отметить, что Устав о наказаниях непосредственно не использует понятие «аффект», хотя в научных работах того времени имелись соответствующие теоретические обоснования. Так, Н.С. Таганцев подра-

<sup>1</sup> См.: Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // С. 3. — 1864 — Т. VIII.

<sup>2</sup> См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. — М.: Статут, 2000. — С. 98 — 99.

<sup>3</sup> Там же. — С. 86.

зумевал под аффектом «внезапные, порывистые возбуждения организма, сопровождающиеся соматическими и психическими изменениями»<sup>1</sup>.

2) «Крайность и отсутствие средств к проживанию и работе» (п. 3 ст. 13 Устава о наказаниях). Действующий КоАП РФ определяет указанные обстоятельства как совершение правонарушения при стечении «тяжёлых личных или семейных обстоятельств». По Уставу о наказаниях было необходимо подтверждение полного отсутствия денежных средств, обеспечивающих жизнедеятельность.

3) «Прежнее безукоризненное поведение» по смыслу Устава о наказаниях (п. 4 ст. 13) представляет собой не просто отсутствие в действиях, предшествующих правонарушению, признаков асоциальных действий: подразумевается, что маловажный проступок совершается впервые. В качестве смягчающего обстоятельства в действующем праве фактор первичности прямо и недвусмысленно принимается во внимание только Уголовным кодексом РФ, при этом необходимо выявление признаков преступления «небольшой тяжести, совершённого вследствие случайного стечения обстоятельств» (ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ определяет, что судья, должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в настоящем кодексе или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях). Очевидно, что безоговорочное отнесение в Уставе о наказаниях признаков первичности деяния к смягчающим ответственность обстоятельствам следует расценивать как проявление гуманности.

4) «Добровольное, до вынесения приговора, вознаграждение понесшего вред или убыток» (п. 5 ст. 13 Устава о наказаниях) и в современном законодательстве квалифицируется как обстоятельство, смягчающее ответственность за административное правонарушение (ст. 4.2 КоАП РФ). Российским имперским законодательством устанавливалось, что добровольное возмещение вреда возможно только в трёх случаях: а) после совершения проступка, но до момента его обнаружения; б) во время производства по делу; в) в период судебного разбирательства, но до обнародования решения мирового суда.

5) Признание и чистосердечное раскаяние подсудимого (п. 6 ст. 13 Устава о наказаниях).

Также Уставом о наказаниях были предусмотрены пять обстоятельств, усугубляющих вину подсудимого:

1) «Обдуманность в действиях виновного» (п. 1 ст. 14 Устава) свидетельствовала о наличии вины в форме прямого умысла — субъект осознавал противоправность своего деяния и желал или сознательно допускал наступление общественно опасных последствий.

<sup>1</sup> См.: Таганцев Н С. Лекции по русскому уголовному праву. Общая часть. — Вып. II. — СПб., 1888 — С. 502.

2) Принадлежность подсудимого к привилегированному сословию или наличие интеллектуальных способностей также рассматривались Уставом о наказаниях в качестве отягчающего вину обстоятельства. В данном случае учитывались субъективные критерии — «образованность» подсудимого и «высокое положение в обществе». Такое положение вещей представляется справедливым, так как наличие сословных привилегий в России часто определяло и социальный статус лица в иерархии государственной службы, причём вред, причинённый субъектом, наделённым властными полномочиями, несопоставим с общественно опасными последствиями в деяниях других лиц.

3) «Упорное заперительство и в особенности возбуждение подозрения против невиновного» (п. 4 ст. 14 Устава), то есть нежелание сотрудничать с правоохранительными органами в период досудебного разбирательства или в судебном заседании, подтверждали принадлежность лица к асоциальным элементам, ещё более отягчали ответственность за дачу заведомо ложных показаний в отношении лиц, непричастных к правонарушению.

4) Рецидив правонарушений (ст. 14-1 Устава), который подразделялся (в отличие от соответствующего современного законодательства) на две разновидности: а) совершение того же или однородного проступка по отбытии наказания за предшествующие проступок или преступление; б) повторное совершение правонарушения лицом, освобождённым от наказания за совершения тяжких проступков или преступлений в результате амнистии или помилования.

5) Организация проступка и особо активная роль в его совершении (ст. 15 Устава). Характерно, что КоАП РФ (ст. 4.3) предусматривает наличие отягчающих признаков в действиях всех соучастников, не выделяя, например, организаторов правонарушения.

В заключение обзора российского имперского законодательства о полицейских проступках (аналогах современных административных правонарушений) приведём примеры некоторых подобных деяний, предусмотренных Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, и соответствующих им видов наказаний (в данном случае — административных наказаний):

- статья 30: «За ослушание полицейским или другим стражам, а также волостным и сельским начальникам при отправлении ими должности, когда требования сих лиц были законные, виновные подвергаются ... денежному взысканию не свыше пятнадцати рублей»;

- статья 38: «За ссоры, драки, кулачный бой или другого рода буйство в публичных местах и вообще за нарушение общественной тишины виновные подвергаются ... аресту не свыше семи дней или денежному взысканию не свыше двадцати пяти рублей»;

- статья 42: «За появление в публичном месте пьяным до беспамятства или в безобразном от опьянения виде виновные подвергаются ... аре-

сту не свыше семи дней или денежному взысканию не свыше двадцати пяти рублей»;

- статья 49: «За прошение милостыни по лени и привычке к праздности виновные подвергаются ... заключению в тюрьме от двух недель до одного месяца»;

- статья 61: «За отлучку или прожительство без установленных видов там, где они требуются, или же с видами просроченными или ненадлежащими виновные, независимо от внесения следовавшей с них платы подвергаются ... денежному взысканию не свыше пятнадцати копеек за каждый день, но во всяком случае, в общем итоге взыскания, не более десяти рублей»;

- статья 65: «За постройку или наружную перестройку здания без надлежащего дозволения, когда оно требуется законом, виновные подвергаются ... денежному взысканию не свыше пятидесяти рублей»;

- статья 92: «За курение табаку на улицах и площадях там, где это воспрещено, виновные подвергаются ... денежному взысканию не свыше одного рубля»;

- статья 116: «За несоблюдение надлежащей опрятности и чистоты при продаже съестных припасов виновные подвергаются ... денежному взысканию не свыше пятнадцати рублей»;

- статья 127: «За неохранение пьяного, который не мог без очевидной опасности быть предоставлен самому себе, продавцы питейных заведений подвергаются ... денежному взысканию не свыше пяти рублей»;

- статья 142: «За самоуправство, а равно за употребление насилия, однако без нанесения тяжких побоев, ран или увечья ... виновные подвергаются ... аресту не свыше трёх месяцев»;

- статья 169: «За кражу предмета ценою не свыше трёхсот рублей виновные подвергаются ... заключению в тюрьме на время от трёх до шести месяцев»;

- статья 174: «За обмер и обвес при продаже, купле или мене товаров или иных вещей, а равно за другие обманы в количестве или качестве товара, или в расчёте платежа, или же при размене денег виновные, когда цена похищенного не превышает трёхсот рублей, подвергаются ... заключению в тюрьме на время от одного до трёх месяцев»<sup>1</sup>.

Как представляется, данные деяния, обладая определённой общественной вредностью, весьма характерны и для нашего времени. Причём некоторые из них, исходя из современного состояния законодательства, в Российской Федерации не являются административно наказуемыми. Ряд указанных общественно вредных деяний даёт нам пример весьма целесо-

<sup>1</sup> Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // С.З. — 1864. — Т. VIII. — СПб.: Типография второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1864

образного регулирования общественных отношений в административно-деликтной сфере.

Институт административной ответственности (и, соответственно, административных наказаний) в дальнейшем, после Октябрьской революции 1917 года, несмотря на отмену имперского законодательства, также подлежал правовой регламентации. Однако следует заметить, что реальная преемственность в законодательном конструировании административных правонарушений (полицейских проступков) была утрачена и возобновлена лишь в последние годы существования Союза ССР.

Так, Постановлением Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 года была установлена административная ответственность за проступки, связанные с использованием печати против революции, против народа. Декретом Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР от 11 апреля 1918 г. местным Советам рабочих и крестьянских депутатов предоставлялось право применять меры административной ответственности и административного принуждения в целом уже и к почтово-телеграфным работникам за саботаж. Использовалась в те годы административная ответственность и в целях охраны труда на производстве. Например, Декретом СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об инспекции труда» была установлена ответственность в виде штрафа, налагаемого на виновных в нарушении правил, охраняющих жизнь, здоровье и труд трудящихся. А это не что иное, как проявление административной ответственности<sup>1</sup>.

В первые годы советской власти административная ответственность была одним из важнейших средств осуществления функций нового государства, а также воспитания его граждан и наказания злостных нарушителей законности. Здесь следует упомянуть о таких важнейших на тот период нормативных актах в этой сфере, как:

- декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. «О реквизициях и конфискациях», нормы которого в целях подавления сопротивления враждебных сил революции наделяли органы Народного комиссариата продовольствия, Совета народного хозяйства и Всероссийской чрезвычайной комиссии правом применять административное принуждение в виде конфискации и реквизиции имущества;

- декреты ВЦИК РСФСР 1922 г., установившие административную ответственность в виде ареста на срок до двух недель за невыполнение натуральных налогов, а также в виде административной высылки, применявшейся в целях изоляции причастных к контрреволюционным выступлениям лиц, в отношении которых признавалось возможным не применять уголовных санкций<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. — Харьков, 1924, — С. 245 — 246.

<sup>2</sup> См.: Тимошенко И.В. Административная ответственность: конспект лекций / Д: Феникс, 2007. — С. 13—15.

Можно приводить и другие примеры, но целесообразнее будет, обобщая нормы тех лет, сказать, что в годы становления советской власти, последующей социалистической индустриализации страны и коллективизации её сельского хозяйства административная ответственность в основном распространялась на различного рода контрреволюционные проявления и последующее уничтожение бывших эксплуататорских классов.

Говоря об административной ответственности как о правовом институте, следует сказать, что поскольку уже в первые годы советской власти различными государственными органами было издано множество нормативных актов в этой сфере, а содержащиеся в них правила, регулирующие однородные общественные отношения, нередко были различны и противоречивы, в силу чего требовали определённой унификации и систематизации, то ещё тогда возникла необходимость проведения работы по его кодификации. Первый проект кодифицированного акта, именуемого как «Административный кодекс РСФСР», был разработан ещё в 1924 году, но в силу ряда обстоятельств так и не был принят<sup>1</sup>.

Впоследствии вопрос о кодификации законодательства об административной ответственности был поднят только в 60-е годы прошлого века, но уже в рамках всего союзного государства, и к 1980 году был подготовлен проект «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности». Политбюро ЦК КПСС в целом его одобрило, изменив частично лишь название, и в октябре 1980 года Верховный Совет СССР принял «Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях», в соответствии с которыми впоследствии (начиная с 1984 года) были приняты соответствующие кодексы всех бывших союзных республик<sup>2</sup>.

Так, в частности, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях был принят 20 июня 1984 года, а вступил в действие с 1 января 1985 года<sup>3</sup>. Данный нормативно-правовой акт просуществовал семнадцать с половиной лет, — до 1 июля 2002 года, когда вступил в силу ныне действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях, принятый 30 декабря 2001 года<sup>4</sup>.

Как представляется, такой способ систематизации административно-деликтного законодательства как кодификация — наиболее оптимальный вариант должного развития последнего.

Таким образом, институт административной ответственности (в современном его понимании) является сравнительно «молодым» правовым институтом в России. Целенаправленное правовое регулирование админи-

<sup>1</sup> См. там же. — С. 15.

<sup>2</sup> См. там же. — С. 15 — 16.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1984. — №27. — Ст. 910.

<sup>4</sup> Собр законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № I (ч. 1). — Ст. 1.

стративно-деликтных отношений на общегосударственном законодательном уровне началось лишь в 1864 году с принятия Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Данный нормативно-правовой акт — образ всего действующего в настоящее время законодательства об административной ответственности, а признаки определённого в Уставе 1864 года «полицейского проступка» есть не что иное, как характеристика административного правонарушения. Кроме того, предписанные указанным имперским Уставом общие правила назначения наказания за совершение полицейского проступка в определённой степени восприняты Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

## **2. Административная ответственность в современной России: теория и законодательство**

Российское законодательство не содержит легального термина административной ответственности. Поэтому обратимся к определениям из области административно-правовой теории.

По обоснованному мнению Б.В. Российского, административная ответственность — это вид юридической ответственности, который выражается в назначении органом или должностным лицом, наделённым соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение. Административная ответственность наступает за деяния, менее опасные для общества, чем преступления<sup>1</sup>.

Один из современных исследователей в области административной деликтологии И.В. Тимошенко сводит основные признаки (характерные черты) административной ответственности к следующему:

1) она является составной частью административного принуждения как вида государственного принуждения и обладает всеми его качествами (в частности, осуществляется органами государственной власти и, отчасти, местного самоуправления в рамках внеслужебного подчинения и т.п.);

2) основанием административной ответственности является административное правонарушение, тогда как уголовной — преступление, дисциплинарной — дисциплинарный проступок, материальной — причинение имущественного ущерба организации (с которой причинитель вреда состоит в устойчивых служебно-трудовых отношениях), гражданско-правовой — гражданско-правовой деликт,

3) в отличие от других видов юридической ответственности, из которых не все имеют свою собственную отраслевую нормативно-правовую базу или имеют её не в полном объёме (в частности, дисциплинарная ответственность её вообще не имеет, а уголовная и гражданско-правовая ре-

<sup>1</sup> См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. — 4-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2009. — С. 603.

ализуются через нормы уголовно-процессуального права, гражданско-процессуального права и арбитражного процесса соответственно), административная ответственность урегулирована нормами именно административного права (точнее было бы утверждать — административно-деликтного права как самостоятельной подотрасли административного права), которые содержат как исчерпывающие перечни административных правонарушений, видов административных наказаний и субъектов, правомочных их налагать, так и детально регулируют этот процесс и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности;

4) субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица, тогда как уголовной и дисциплинарной — только физические лица;

5) процедура (процесс) привлечения к административной ответственности более проста, оперативна и экономична по сравнению с аналогичными проявлениями иных видов юридической ответственности (в частности, уголовной и гражданско-правовой), хотя и содержит при этом все необходимые гарантии законности её проведения и осуществления права на защиту (причём защиту не только судебную, как в случае с уголовным и гражданским процессом);

6) административное наказание как мера административной ответственности всегда налагается органом или должностным лицом на неподчинённых ему субъектов, что существенно в этом плане отличает её от дисциплинарной ответственности, которая (как и административная ответственность) регулируется в большинстве своём нормами административного права;

7) административное наказание как мера административной ответственности может назначаться широким кругом уполномоченных на это субъектов (глава 23 КоАП РФ предусматривает в качестве таковых судей и более 70 видов внесудебных органов — и это только федеральный уровень), тогда как дисциплинарные взыскания могут назначаться органами и должностными лицами, наделёнными дисциплинарной властью в пределах их компетенции (исключение составляет лишь такое дисциплинарное взыскание в системе федеральной государственной военной службы, как дисциплинарный арест военнослужащего, назначаемый решением судьи военного гарнизонного суда)<sup>1</sup>, уголовные наказания — только судом, меры гражданско-правовой и материальной ответственности — в большинстве своём также только в судебном порядке (за исключением ряда случаев решения вопроса о материальной ответственности в административном порядке);

<sup>1</sup> См.: О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста: Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 50. — Ст. 9186.

8) практическая реализация административной ответственности не влечёт за собой судимости, что существенно отличает её в этом плане от ответственности уголовной и сближает с ответственностью дисциплинарной, где так же, как и в административной, лицо считается подвергнутым взысканию (наказанию) в течение установленного срока (один год, хотя методика его отсчёта всё же разная)<sup>1</sup>.

Основаниями же административной ответственности следует считать совокупность факторов, наличие которых может повлечь за собой данный вид юридической ответственности. Среди таковых выделяются следующие:

-нормативное основание, т.е. наличие норм права, устанавливающих административную ответственность и регулирующих её;

-фактическое основание, каковым является деяние (действие или бездействие) конкретного лица, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (т.е. наличие административного правонарушения);

-процессуальное основание, каковым является правоприменительный акт компетентного субъекта о назначении административного наказания конкретному лицу за конкретное административное правонарушение.

### **3. Компетенция органов внутренних дел по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях**

Как отмечается в юридической литературе, одним из условий эффективности производства по делам об административных правонарушениях является определение и закрепление соответствующей системы органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать эти дела<sup>2</sup>. Статья 22.1 КоАП РФ представляет нам систему органов и должностных лиц, наделённых правом в пределах полномочий, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, рассматривать дела об административных правонарушениях. Итак, эта система представлена:

1) судьями (мировыми судьями);

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

<sup>1</sup> См. подробнее: Тимошенко И.В. Административная ответственность: конспект лекций. — Ростов н/Д: Феникс, 2007. — С. 6—8.

<sup>2</sup> См., например: Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. — М.: ИМЦ ГУК МВД России 2002. — С. 22.

4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Верно мнение И.В. Тимошенко о том, что «в отличие от правосудия, которое может осуществляться только судом, административная юрисдикция характеризуется множественностью её субъектов, наличие которых среди прочего обусловлено в том числе и множественностью категорий самих административных правонарушений, а концентрация полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению административных наказаний в каком-нибудь одном органе неизбежно привела бы к неоправданной волоките при рассмотрении данных дел, к большим затратам времени и средств, от чего, как следствие, пострадало бы основное преимущество административно-юрисдикционного процесса — его оперативность и относительная простота»<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечает В.В. Денисенко, «любой орган (должностное лицо) выполняет определённые задачи и, исходя из их анализа, можно констатировать, что не на все органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 22.1 КоАП РФ), возложены задачи выявления административных правонарушений»<sup>2</sup>. Иначе говоря, речь идёт о тех органах, которые вступают в производство по делу об административном правонарушении исключительно на стадии рассмотрения дела. Это судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии и иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов РФ. Кроме того, «в каждом федеральном органе исполнительной власти, ином государственном органе, ... осуществляющем административно-юрисдикционную деятельность, можно выделить две категории лиц, обладающих разноуровневой компетенцией. Первую группу составляют должностные лица, уполномоченные на применение мер административного принуждения в целях предупреждения и пресечения административных деликтов и, как правило, не наделённые административно-юрисдикционными полномочиями. Вторую группу образуют должностные лица, обладающие правом применения мер административного принуждения в полном объёме»<sup>3</sup>. Разумеется, в числе полномочий властвующих субъектов второй группы имеется право на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Н.Н. Цуканов, характеризуя содержание и проблемы компетенционного блока статуса органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях, в частности, отмечает следующее: «Сегодня устоявшимся является положение, при котором одно и

<sup>1</sup> Тимошенко И.В. Указ. соч. — С. 99—100.

<sup>2</sup> Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Указ. соч. — С. 22.

<sup>3</sup> Там же. — С. 23.

го же должностное лицо органа внутренних дел вправе выявить административное правонарушение, оформить дело об административном правонарушении и самостоятельно вынести по нему решение. Более того, в КоАП прослеживается тенденция расширения полномочий полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Она обусловлена объёмом и разнообразием стоящих перед полицией задач, её универсальностью как органа государственной власти и т.д.» .

Вместе с тем в юридической литературе высказывается точка зрения о том, что сама концентрация судебных и административных полномочий в руках административного органа выглядит недопустимой, исходя из принципа разделения властей<sup>2</sup>. Сомнения в обеспечении надлежащего качества деятельности органов внутренних дел на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях высказывает Б.В. Россинский: «О какой полноте, всесторонности и объективности исследования обстоятельств дела может идти речь, если рассматривает дело то же самое должностное лицо, которое обнаруживает признаки правонарушения и собирает доказательства? ... Корпоративность интересов субъектов административной юрисдикции, нежелание «подставляться» обуславливают сокращение имеющихся недочётов... Социологические исследования свидетельствуют, что более 95% лиц, привлечённых к административной ответственности, высказываются за передачу рассмотрения дел в суды .... более 70% самих лиц, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, считают необходимым передать рассмотрение дел об административных правонарушениях из внесудебных органов в суды»<sup>3</sup>.

В этой связи согласимся со следующей точкой зрения Н.Н. Цуканова «Полагаем, всё же. что создание условий, при которых сотрудники органов внутренних дел будут эффективно и в соответствии с законом рассматривать дела об административных правонарушениях, возможно.

Уместно вспомнить, что полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях обладают не только сотрудники полиции, но и работники иных правоохранительных и контролирующих органов, однако предложения о сложении с последних юрисдикционных полномочий

<sup>1</sup> Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: монография / научн. ред. Ю.П. Соловей.- Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012. — С. 73.

<sup>2</sup> См., например Соловьёва О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного исследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14/ О.М. Соловьёва — Ростов-на-Дону, 2004 —С 14—15; Михайлов А.А Административная юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дис ... канд. юрид. наук 12.00 14 / А А Михайлов. — Ростов-на-Дону, 2003. —С. 52—54.

<sup>3</sup> Россинский Б.В Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции /под. ред. В.Я. Кикотя — М : МосУ МВД России, 2003. —С. 147.

звучат в юридической литературе очень редко. Конечно, плохо организованная надзорная деятельность ... также подрывает авторитет полиции, однако вряд ли это можно рассматривать в качестве убедительного аргумента в пользу отказа от надзорной деятельности»<sup>1</sup>.

Весьма уместно также процитировать Отто фон Бисмарка, говорившего об эффективности государственно-служебной деятельности в любых проявлениях последней: «С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы»<sup>2</sup>. Безусловно, одно лишь законодательное решение об исключении из компетенции органов внутренних дел (полиции) рассмотрения дел об административных правонарушениях не решит проблем законности и целесообразности юрисдикционного государственного управления в порученных МВД России сферах общественных отношений.

Итак, обратим внимание на перечни административных правонарушений, дела о которых рассматриваются должностными лицами органов внутренних дел (полицией). Часть 1 статьи 23.3 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 07.02.2011 № 4-ФЗ) определяет: «Органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23, 10.4, 10.5, частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частями 1, 2 и 3 статьи 11.17, статьями 11.23, 12.1, частями 1 — 3 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), частью 3 статьи 12.4 (за исключением случаев незаконного нанесения цветографической схемы легкового такси), частями 1, 2 и 3.1 статьи 12.5, статьей 12.6, частями 1 и 3 статьи 12.7, статьей 12.9, частями 1 и 2 статьи 12.10, статьями 12.11 — 12.14, частями 1 — 3, частью 4 (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) статьи 12.15, статьями 12.16 — 12.24, частями 1 и 2 статьи 12.25, частью 1 статьи 12.27, статьями 12.28 — 12.31, 12.31.1 (за исключением легковых такси), 12.32 — 12.34, 12.36.1, 12.37, 13.24, частью 2 статьи 14.4.1, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, статьями 14.26, 19.2, 19.15, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), статьями 19.24, 20.1, частями 1, 3 — 5 статьи 20.8, статьями 20.10, 20.12, 20.14, 20.16, 20.17, частями 1 — 3 статьи 20.20, статьей 20.21, ча-

<sup>1</sup> Цуканов Н.Н. Указ. соч. — С. 75.

<sup>2</sup> См : Мудрость великих: книга афоризмов. — Ростов-на-Дону: Феникс. 2009. — С. 42

стью 1 статьи 20.23, статьей 20.24 (в отношении руководителей частных охранных организаций (объединений, ассоциаций) настоящего Кодекса)<sup>1</sup>.

Кроме того, часть 2 статьи 23.3 КоАП РФ конкретизирует перечень соответствующих компетентных должностных лиц органов внутренних дел, определяя, что «рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в части 1 настоящей статьи, вправе:

1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23, 10.4, 10.5, 11.9, 11.14, 11.15, 13.24, частью 2 статьи 14.4.1, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, статьями 14.26, 19.2, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), статьями 19.24, 20.1, частями 1,3 — 5 статьи 20.8, статьями 20.10 — 20.12, 20.14, 20.16, 20.17, частями 1 — 3 статьи 20.20, статьей 20.21, частью 1 статьи 20.23, статьей 20.24 (в отношении руководителей частных охранных организаций (объединений, ассоциаций) настоящего Кодекса;

2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частями 1, 2 и 3 статьи 11.17, статьями 13.24, 14.26, 20.1, частями 1, 3 — 5 статьи 20.8, статьями 20.12, 20.17, частями 1 — 3 статьи 20.20, статьей 20.21, частью 1 статьи 20.23 настоящего Кодекса;

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции — об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частями 1, 2 и 3 статьи 11.17, статьями 13.24, 20.1, частями 1 и 2 статьи 20.20 настоящего Кодекса<sup>2</sup>;

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, - об административных правонарушениях, совершенных на железнодорожном транспорте и предусмотренных частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.14, 11.15, частями

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

<sup>2</sup> Должностные лица, указанные в этом пункте, вправе назначать административные наказания гражданам и должностным лицам в виде предупреждения или административного штрафа в размере до двух тысяч рублей.

1,2 и 3 статьи 11.17 (за совершение нарушений на железнодорожном транспорте) настоящего Кодекса;

5) начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23, 11.23, 12.1, частями 1 — 3 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), частью 3 статьи 12.4 (за исключением случаев незаконного нанесения цветографической схемы легкового такси), частями 1, 2 и 3.1 статьи 12.5, статьей 12.6, частями 1 и 3 статьи 12.7, статьей 12.9, частями 1 и 2 статьи 12.10, статьями 12.11 — 12.14, частями 1 — 3, частью 4 (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) статьи 12.15, статьями 12.16 — 12.24, частями 1 и 2 статьи 12.25, частью 1 статьи 12.27, статьями 12.28 — 12.31, 12.31.1 (за исключением легковых такси), 12.32 — 12.34, 12.36.1, 12.37, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования) настоящего Кодекса;

6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание, — об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 12.1, частью 1 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), частями 1 и 3.1 статьи 12.5, статьей 12.6, частями 1,2 и 3 статьи 12.9, частью 2 статьи 12.10, частями 1 и 2 статьи 12.11, статьями 12.12 — 12.14, частями 1 —3 статьи 12.15, частями 1,2,4 и5 статьи 12.16, частями 1 — 1.2 статьи 12.17, статьями 12.18— 12.20, частью 1 статьи 12.21, статьями 12.22, 12.23, 12.28, частями 1 и 2 статьи 12.29, частью 1 статьи 12.30, статьей 12.36.1, частью 1 статьи 12.37 настоящего Кодекса;

7) старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23, частями 1 и 2 статьи 12.31, статьей 12.32, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и

прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования) настоящего Кодекса;

8) старшие государственные инспектора дорожного надзора, государственные инспектора дорожного надзора — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 12.33, 12.34 настоящего Кодекса;

9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 12.1, частями 1 и 2 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), статьями 12.22, 12.23, 12.28; частями 1 и 2 статьи 12.29, частью 1 статьи 12.30, статьями 19.2, 19.15, 19.24, 20.1 настоящего Кодекса<sup>1</sup>.

Как отмечает Н.Н. Цуканов: «Организация производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел основана на вполне обоснованной посылке о том, что полномочия полиции в данной сфере — инструментарий, используемый представителями различных служб и подразделений органов внутренних дел для решения стоящих перед ними задач. Это ... предопределяет ряд её особенностей»<sup>2</sup>.

В настоящее время в структуре центрального аппарата МВД России основной объём работы по практической реализации административной ответственности осуществляется по направлениям деятельности Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения, Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В МВД, ГУ МВД, УМВД по субъектам Российской Федерации функции координации административно-юрисдикционной деятельности полиции выполняет руководство отдельных её служб.

На уровне горрайлинооргана внутренних дел (отделов, отделений, пунктов полиции) функции координатора выполняют инспекторы по исполнению административного законодательства. Н.Н. Цуканов указывает на то, что «не обладая властными полномочиями по отношению к иным подразделениям органов внутренних дел, они, тем не менее, ведут учёт административной практики, производят первичную оценку представленных материалов на предмет соответствия законодательству, их дальнейшее направление по подведомственности, хранение материалов в течение сроков, предусмотренных ведомственными нормативными актами»<sup>3</sup>.

Таким образом, органы внутренних дел являются важнейшей частью системы органов административной юрисдикции. Основным принципом построения такой системы, как отмечает современная юридическая лите-

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № I (ч. I). — Ст. I.

<sup>2</sup> Цуканов Н.Н. Указ. соч. — С. 86.

<sup>3</sup> Там же. — С. 87.

ратура, является территориально-отраслевой принцип<sup>1</sup>. Суть этого принципа: борьба с административными правонарушениями строится с учётом как территориальных особенностей, так и специфики их совершения в отдельных отраслях и сферах государственного управления.

Соответственно, в системе органов административной юрисдикции выделяют две подсистемы:

- территориальную;
- отраслевую.

Особенностью территориальной подсистемы является то, что в ней отсутствует вертикальная организационная подчинённость органов административной юрисдикции каким-либо вышестоящим органам (такое положение дел характерно для судей, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административных комиссий).

Отраслевым органам административной юрисдикции, наоборот, присуща иерархичность юрисдикционной подведомственности, а также тесная связь юрисдикционной компетенции с определёнными отраслями государственного управления. Подобных субъектов в рассматриваемой системе абсолютное большинство, а по объёму полномочий ведущее место среди них занимает полиция.

Следует отметить, что отраслевой принцип деятельности системы органов административной юрисдикции тесно переплетается с территориальным, так как каждый орган или должностное лицо осуществляет свои административно-юрисдикционные полномочия не только в рамках какой-либо отрасли государственного управления, но и на определённой территории. В большинстве случаев такой территорией являются административно-территориальные единицы базового уровня (городские и сельские муниципальные районы в субъектах Российской Федерации).

<sup>1</sup> О территориально-отраслевом принципе построения системы органов административной юрисдикции см. подробнее: Бахрах Д.Н. Указ. соч. — С. 483—487.

**Лекция 3**  
**СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ**  
**ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**Учебные вопросы:**

1. Система стадий производства по делам об административных правонарушениях.
2. Возбуждение дела об административном правонарушении.
3. Рассмотрение дела об административном правонарушении.
4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.
5. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

**1. Система стадий производства по делам**  
**об административных правонарушениях**

Стадиями производства по делам об административных правонарушениях, по мнению И.В. Тимошенко, следует именовать «логически связанные, со свойственными только им задачами и кругом участников совокупности следующих одна за другой относительно самостоятельных групп процессуальных действий участников данного вида административно-юрисдикционного процесса, направленных на реализацию их взаимных прав и обязанностей, а также на всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дела и разрешение его в точном соответствии с законом»<sup>1</sup>.

Стадии производства органично связаны между собой: каждая последующая, как правило, начинается лишь после того, как закончена предыдущая, и на каждой последующей проверяется то, что было выполнено раньше.

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из трёх обязательных стадий:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении;
- 3) исполнение вынесенного по делу постановления.

Кроме того, в зависимости от обстоятельств процесса и, прежде всего, от воли тех участников производства, которые заинтересованы в исходе дела, возможна факультативная стадия в виде пересмотра постановления (решения) по делу об административном правонарушении.

<sup>1</sup> Тимошенко И.В. Административная ответственность: конспект лекций. — Ростов н/Д.: Феникс, 2007. — С. 129.

В современной юридической литературе обращается внимание на то, что существенное значение для административно-деликтной юрисдикции имеет определение границ стадий, так как это позволяет должностным лицам чётко выполнять свои юрисдикционные процессуальные функции, а также определить место и время возникновения соответствующей стадии в общей системе стадий всего производства<sup>1</sup>.

Итак, выделяют следующие границы стадии:

- нормативные границы (границы, регламентированные процессуальным законом, устанавливают орган и время осуществления процессуальных действий по делу, например, границы, установленные ст. 29.6 КоАП РФ);

- гносеологические границы (границы, отражающиеся в реальном соотношении незнания в начальный момент производства по делу на отдельной стадии и достигнутым уровнем знания при её завершении. В гносеологических пределах стадии субъекты административной юрисдикции познают только определённый круг обстоятельств, который не всегда является полным и поэтому дополняется на последующих стадиях. В случае осуществления так называемого упрощённого производства, в котором деление на стадии фактически отсутствует, на правоприменителя возлагается повышенная ответственность)<sup>2</sup>;

- фактические границы (это тот предел, который выражается в достаточности собранных по делу доказательств для принятия законного и обоснованного решения)<sup>1</sup>.

При этом прослеживается соотношение различных границ стадий: нормативные пределы определяются потребностями гносеологических границ и такое положение вещей внешне проявляется в фактических границах для производства по конкретному делу об административном правонарушении.

Заслуживает внимания тот факт, что не всегда каждая стадия как совокупность отдельных процессуальных действий завершается составлением итогового документа (например, не составляется в виде отдельного процессуального документа решение о направлении дела по подведомственности для его рассмотрения по существу), хотя в ряде случаев такое предусмотрено законом.

На каждой стадии производства существуют свои этапы — группы взаимосвязанных процессуальных действий, следующих друг за другом в

<sup>1</sup> О типологии границ стадий процессуальных производств см. подробнее: Зеленский В.С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. — Харьков, 1979. — С. 38-42.

<sup>2</sup> См.: ст.28.6 КоАП РФ.

<sup>3</sup> О содержании стадий производства по делам об административных правонарушениях см.: Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: научно-практическое пособие / под ред. Н.Г. Салищевой. — М.: Проспект, 2008 —С. 155—162.

определённой последовательности. Схематически систему стадий и этапов производства по делу об административном правонарушении можно представить следующим образом:

*I. Возбуждение дела:*

1) установление (выявление) обстоятельств, указывающих на факт совершения административного правонарушения, и возбуждение производства по делу;

2) установление фактических обстоятельств дела (в ряде случаев — проведение административного расследования);

3) составление протокола об административном правонарушении;

4) направление материалов дела для рассмотрения по подведомственности.

*II. Рассмотрение дела:*

1) подготовительный этап (этап подготовки дела к рассмотрению);

2) непосредственное рассмотрение (анализ собранных по делу материалов);

3) принятие решения — вынесение постановления (определения) по делу;

4) оглашение принятого по делу постановления и доведение его до сведения всех заинтересованных в этом лиц.

*III. Пересмотр вынесенного по делу постановления:*

1) обжалование или опротестование постановления по делу;

2) проверка законности и обоснованности вынесенного по делу постановления;

3) вынесение решения по жалобе или протесту;

4) доведение принятого решения до сведения заинтересованных в этом лиц.

*IV. Исполнение постановления:*

1) обращение постановления по делу к исполнению;

2) фактическое исполнение постановления;

3) окончание исполнения (окончание дела)<sup>1</sup>.

В данную общую схему административно-юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях не вписывается так называемое «упрощённое» (или «ускоренное») производство, при котором все эти стадии и этапы осуществляются практически в один момент времени<sup>2</sup>.

В итоге рассмотрения материалов уместно вспомнить точку зрения Б.Р. Зуева: «Рассматривая административно-деликтные процессуальные отношения, следует отметить, что они ... не находятся на одном уровне, а подвержены движению и изменению. Развитие правоотношений проходит,

<sup>1</sup> Административно-процессуальное право / под ред. И.Ш. Киялханова. — С. 325—326.

<sup>2</sup> См.. Тимошенко И В. Указ. соч. — С. 132.

как правило, от одной ступени к другой. В данном случае производство по делам об административных правонарушениях структурно разделено на самостоятельные части, то есть ему придана функциональная логика. Самостоятельные обособленные части производства, переходящие одна в другую, и определяются как его стадии»<sup>1</sup>.

Таким образом, общетеоретическая концепция стадий правоприменительной деятельности получила своё дальнейшее развитие в доктрине российского административно-юрисдикционного процесса и подтвердила свою актуальность, получив отраслевое правовое регулирование на уровне Кодекса РФ об административных правонарушениях в целях должной организации соответствующего производства.

## **2. Возбуждение дела об административном правонарушении**

Возбуждение дела об административном правонарушении — это начальная стадия административно-юрисдикционного производства, имеющая предопределяющее значение для всего правоприменительного процесса и представляющая собой совокупность процессуальных действий уполномоченных на это должностных лиц, направленных на установление факта административного правонарушения, а также определение подведомственности (подсудности) дела. Именно на этой стадии создаются предпосылки для своевременного, всестороннего, полного и объективного выяснения всех обстоятельств дела об административном правонарушении и его разрешения в точном соответствии с действующим законодательством<sup>2</sup>.

Как отмечает Н.Н. Цуканов: «В целом, название рассматриваемой стадии является условным ... Терминологически точнее следовало бы именовать её стадией подготовки материалов дела об административном правонарушении к рассмотрению»<sup>3</sup>. Но это и является основным содержанием характеризующей нами стадии.

Интересно мнение Д.Н. Бахраха: «Каждая стадия любого юрисдикционного производства может начаться, если имеются два основания: материальное (неправомерное деяние, вред и т.д.) и процессуальное (полу-

<sup>1</sup> Зуев Б.Р. Стадии производства по делам об административных правонарушениях, понятие, сущность и содержание // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. д-ра.юрид.наук., проф. В.Я. Кикотя. — М.: МосУМВД России, 2003. С. 198—199.

<sup>2</sup> О значении стадии возбуждения дела об административном правонарушении см. подробнее: Полякова Н.В. К вопросу об особенностях стадии возбуждения производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: материалы II международной научно-практической конференции, г. Уфа, 28-29 апреля 2010 года: в 7 ч. Ч. 77 под ред. Ф.Б. Мухаметшина. — Уфа: УЮИ МВД РФ, 2010. — С. 94—101.

<sup>3</sup> Цуканов Н.Н. Указ. соч. — С. 125.

ченная в установленном законом порядке информация о соответствующих фактах). В законодательстве, а также в юридической литературе процессуальное основание начала первой стадии принято называть поводом»<sup>1</sup>.

Таким поводами, согласно ч.1 ст. 28 КоАП РФ, являются:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

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, предусмотренных частью 2 статьи 5.27, статьями 14.12, 14.13 КоАП РФ);

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в случаях, предусмотренных пунктом 4, транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Указанные материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из указанных выше поводов и достаточных данных (оснований), указывающих на наличие события административного правонарушения.

Момент возбуждения дела об административном правонарушении нередко зависит от характера административного правонарушения и условий его совершения. Так, согласно ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. — 3-е изд., исправ и доп — М.: Эксмо. 2007. — С. 472.

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 КоАП РФ;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

Последний пункт оговорим особо. Ранее уже упоминалось о так называемом упрощённом производстве по делу об административном правонарушении. Статья 28.6. КоАП РФ определяет, когда административное наказание может быть назначено без составления протокола:

1) в случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе;

2) в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ. Копии постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных тех-

нических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

При этом следует иметь в виду, что если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, упрощённое производство в силу закона невозможно, поэтому составляется протокол об административном правонарушении.

В возбуждении дела об административном правонарушении может быть и отказано, о чём уполномоченным должностным лицом, согласно ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ, должно быть вынесено соответствующее мотивированное постановление. Как отмечает И.В. Тимошенко: «Основанием для такого отказа может служить результат проверки должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, материалов, сообщений и заявлений о наличии события административного правонарушения, поступивших к нему из вышеупомянутых источников (правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления, средств массовой информации, от физических и юридических лиц и др.), поскольку такого рода информация ... может быть только поводом, а основанием для возбуждения дела об административном правонарушении — только наличие достаточных данных, указывающих на признаки административного правонарушения»<sup>1</sup>.

В юридической литературе говорится о том, что кульминационным моментом стадии возбуждения дела об административном правонарушении является составление протокола об административном правонарушении<sup>2</sup>.

Действительно, роль этого процессуального документа чрезвычайно велика. Ст 28.2 КоАП РФ определяет, что в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия 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 имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

<sup>1</sup> Тимошенко И.В. Указ. соч. — С. 174.

<sup>2</sup> См., например: Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Неёвой. — М.: Проспект, 2007. — С. 483.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в силу ст. 28.3 КоАП РФ составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Кроме того, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанные в ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

В частности, должностные лица органов внутренних дел (полиции) составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.6, 5.10 — 5.12, 5.14 — 5.16, 5.22, 5.35 — 5.38, 5.40, 5.43, 5.47, 5.49, 6.8 — 6.13, 6.15, 6.16, 6.16.1, 7.1, статьей 7.2 (в части уничтожения или повреждения скважин государственной опорной наблюдательной сети, наблюдательных режимных створов на водных объектах, специальных информационных знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, знаков, информирующих граждан об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования), статьями 7.3 — 7.6, статьей 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), статьями 7.9, 7.11 — 7.15, 7.17, 7.19, статьей 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), статьями 7.27, 7.27.1, 8.2, статьей 8.3 (в части административных правонарушений, относящихся к нарушению правил обращения с пестицидами и агрохимикатами при хранении и транспортировке пестицидов и агрохимикатов), статьей 8.5, статьей 8.6 (в части административных правонарушений, относящихся к транспортировке самовольно снятой почвы), частями 1 и 3 — 5 статьи 8.13, частью 2 статьи 8.17, статьями 8.28 — 8.32, частями 1 и 2 статьи 8.37, статьями 8.42, 9.7, 9.10, статьей 10.2 (при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотии), статьей Ю.3 (при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотии), статьей 10.5.1, частью 2 статьи 11.1, частями 1 — 4 статьи 11.3, частью 7 статьи 11.5, частью 2 статьи 11.6 (за исключением административных правонарушений по уничтожению или повреждению сооружений и устройств

связи и сигнализации на судах морского транспорта, внутреннего водного транспорта), частями 4 — 6 статьи 11.17, статьями 11.21, 11.22, 11.26, 11.27, 11.29, частью 4 статьи 12.2, частями 2 и 2.1 статьи 12.3, частями 1, 2 и частью 3 (в случаях незаконного нанесения цветографической схемы легкового такси) статьи 12.4, частями 3, 4 — 7 статьи 12.5, частью 2 статьи 12.7, статьей 12.8, частью 3 статьи 12.10, частью 4 статьи 12.15, статьей 12.26, частями 2 и 3 статьи 12.27, статьями 13.2— 13.4, 13.10, частями 1, 2 и 5 статьи 13.12, статьями 13.13, 13.14, частью 2 статьи 13.15, статьями 13.21, 14.1, частями 1 и 2 статьи 14.1.1, статьей 14.2, частью 1 статьи 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об Оружии), статьей 14.7 (по обращениям граждан), статьями 14.10, 14.14, статьей 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), частями 1 — 3 статьи 14.16, частью 4 статьи 14.16 (в части розничной продажи пива и напитков, изготавливаемых на его основе), статьями 14.17, 14.18, 14.23, частями 1 и 5 статьи 14.34, статьями 14.37, 14.38, 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), статьями 15.13, 15.14, 17.1 — 17.3, 17.7, 17.9—17.13, 18.2—18.4, 18.8, 18.9; 18.11, 18.12, 18.14, 18.18, 19.1, 19.3 — 19.7, 19.11 — 19.17, 19.20, 19.23, 19.33, 20.2, 20.2.2, 20.3, частью 8 статьи 20.4, статьями 20.5, 20.6, частями 2 и 6 статьи 20.8, статьями 20.9, 20.13, 20.15, 20.18, 20.19, частью 4 статьи 20.20, статьей 20.22, частью 2 статьи 20.23, статьей 20.24 (в отношении частных детективов (охранников), частью 2 статьи 20.25, статьями 20.28, 20.29 КоАП РФ.

Указанные положения ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ конкретизируются Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»<sup>1</sup>.

Например, на уровне горрайоргана внутренних дел этим приказом (с закреплением соответствующей нумерации статей КоАП РФ, предусматривающей составление протоколов о данных административных правонарушениях) определяются следующие категории должностных лиц:

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2012. — №36.

№	Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях	Части статей и статьи КоАП РФ, по которым должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях
1	Начальник управления (отдела); заместитель начальника управления (отдела) — начальник полиции; заместители начальника полиции; начальник, заместитель начальника отдела (отделения) полиции; начальник пункта полиции; оперуполномоченный	составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25
2	Должностные лица подразделений охраны общественного порядка	статьи 8.42, 10.5.1, части 1 - 5 статьи II I, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 12.1. 122. 12.3, 12.6, 12.7. 12.10 — 12.20. 12.25, 12.29, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, 17.7, 17.9, 17.11. 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 — 19.17. 19.24. 20.1 — 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 — 20.22, часть 1 статьи 20,25, статья 20.29
3	Начальник подразделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; заместитель начальника подразделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; начальник отделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; старший участковый уполномоченный полиции; участковый уполномоченный полиции	составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25
4	Начальник отделения по делам несовершеннолетних; старший инспектор по делам несовершеннолетних; инспектор по делам несовершеннолетних	статьи 5.35 — 5.37. 6.8 — 6.12, 7.17. 7.27, 11.17, 13.24, 14.2, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), часть 2.1 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 18.8, 18.9, часть 1 статьи 19.3, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.15 —19.17. 20.1,20.3, 20.20 — 20.22, часть 1 статьи 20.25

5	Должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы	части 1 и 2 статьи 8.37, статья 13.14, части 2 и 3 статьи 14.1, статья 14.2, часть 1 статьи 14.4 (в части соблюдения требований законодательства о5 оружии), статья 14.10, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), статьи 17.10, 17.12, 19.1 — 19.3, часть 1 статьи 19.4, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.11, 19.14, 19.20, 19.23, 20.1, 20.3, 20.5, 20.8 — 20.17, 20.20, 20.21, 20.23, 20.24, часть 1 статьи 20.25
6	Должностные лица отделов (отделений) ГИБДД	статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 — 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 — 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25

7	Должностные лица строевых подразделений ДПС ГИБДД	статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 — 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 — 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть I статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть I статьи 20.25
8	Должностные лица подразделений ГИБДД: регистрационно- экзаменационных, государственного технического осмотра автомототранспортных средств	статьи 8.22, 8.23, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 — 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 — 12.34, 12.36.1, 12.37. часть 2 статьи 14.4.1, статья 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), статьи 14.37, 17.7, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статья 19.6, статья 19.22 (в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть I статьи 20.25
9	Должностные лица подразделений автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД	статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 — 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 — 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть I статьи 20.25

10	Должностные лица строевых подразделений ППС	статьи 8.42, 10.5.1, части 1 - 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 13.24, части 2.1,3 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 — 19.17, 19.24, 20.Г— 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17,20.18,20.19 — 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29
11	Должностные лица строевых подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых	части 1 и 2 статьи 19.3, статьи 19.12, 20.17, часть 2 статьи 20.25
12	Начальник (заместители начальника); помощник начальника изолятора — дежурный; дежурный; начальник спецчасти; командир взвода, заместитель командира взвода изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых	статьи 19.12,20.17
13	Должностные лица подразделений по исполнению административного законодательства	составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25
14	Должностные лица подразделений вневедомственной охраны	статья 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), статьи 7.13, 7.17, 7.19, статья 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), статья 7.27, части 1 и 3 — 5 статьи 8.13, статьи 13.24, 18.8, 19.2, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.15 — 19.17, 19.23, 20.1,20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20;19 А- 20.22, часть 1 статьи 20.25
15	Должностные лица подразделений дознания	составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25
16	Начальник дежурной части; заместитель начальника дежурной части; начальник дежурной смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный; помощник оперативного дежурного; дежурный	составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25

Особым вариантом течения стадии возбуждения дела является административное расследование. Как справедливо указывает И.В. Тимошенко, «административное расследование — это факультативный (т.е. необязательный) элемент возбуждения дела об административных правонарушениях как стадии административно-юрисдикционного производства, представляющий собой совокупность процессуальных действий, направленных по сути на дополнительную проверку обстоятельств, указывающих на признаки обнаруженного (выявленного) в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности соответствующих субъектов административного правонарушения»<sup>1</sup>.

Правила назначения и проведения административного расследования определяются ст. 28.7 КоАП РФ (фактическими основаниями в данном случае являются определённая категория выявленного правонарушения, а также необходимость назначения и проведения по делу экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат). Административное расследование заканчивается либо составлением протокола об административном правонарушении, либо вынесением постановления о прекращении дела об административном правонарушении.

Итак, фактическим началом течения стадии возбуждения дела об административном правонарушении является юридический факт, с наступлением которого законодатель связывает момент возбуждения дела (см. ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). Окончанием данной стадии является составление протокола об административном правонарушении и направление материалов дела для рассмотрения по существу по подведомственности. Временные промежутки стадии возбуждения дела об административном правонарушении определяет ст. 28.5 КоАП РФ «Сроки составления протокола об административном правонарушении». Здесь возникают довольно разнообразные ситуации, что представляется оправданным.

В соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Однако в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В случае же проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные статьей 28.7 КоАП РФ (то есть, по общему правилу, не свыше одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении). В исключительных случаях в рамках системы административно-

<sup>1</sup> Тимошенко И.В. Указ. соч. — С. 180—181.

юрисдикционных органов полиции указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен:

- решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя — на срок не более одного месяца;

- решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, — на срок до шести месяцев.

В ходе производства по делу об административном правонарушении применяются определённые главой 27 КоАП РФ меры обеспечения данного производства. Это предусмотренные законом средства принудительного характера, основанием для применения которых является совершение административного правонарушения, а само их применение обусловлено необходимостью пресечения административного правонарушения и обеспечения условий для нормального хода административно-юрисдикционного производства<sup>1</sup>.

Все меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеют соответствующее процессуальное оформление в виде протоколов или определений (процессуальных актов — промежуточных решений по делу).

Ст. 27.1 КоАП РФ гласит, что 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 уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 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;

<sup>1</sup> См., например: Майоров В.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административно-правового принуждения // Полицейское право: научно-практический журнал Омской академии МВД России — 2005 — №2. — С. 45—46.

- 6) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 7) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 8) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- 9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 10) привод;
- 11) временный запрет деятельности;
- 12) залог за арестованное судно;
- 13) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Исходя из специфического предназначения этих мер и сложившейся юридической практики, абсолютное их большинство применяется на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

### **3. Рассмотрение дела об административном правонарушении**

Характеризуя данную стадию, Н.Н. Цуканов, в частности, отмечает: «Принято считать, что основное содержание стадии рассмотрения дела об административном правонарушении связано с решением вопроса о виновности соответствующего лица в совершении административного правонарушения и определением меры наказания. Подобное утверждение представляется слишком обобщённым, поскольку здесь по-прежнему решаются задачи, сформулированные ст. 42.1 КоАП РФ и явно выходящие за рамки отмеченных ориентиров. В частности, принимаются отдельные решения, направленные на обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также предпринимаются меры, связанные с определением и устранением причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений»<sup>1</sup>.

В.В. Денисенко определяет стадию рассмотрения дела об административном правонарушении как «фактически первую стадию административно-деликтной юрисдикции»<sup>2</sup>, в рамках которой «происходит реализация материальных, компетенционных и процессуальных норм, в конечном счёте предопределяется социальная эффективность всего правоприменительного процесса. Именно на данном этапе решается вопрос о виновности или невинности лица, привлекаемого к административной ответственности, подтверждается правовая, логическая и психологическая характеристика не только правоприменения, но и обоснованность административной ответственности»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Цуканов Н.Н. Указ. соч. — С. 149.

<sup>2</sup> Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Указ. соч. — С. 79.

<sup>3</sup> Там же. — С. 79—80.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении, как уже говорилось выше, 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.

В соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ, судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы.

По результатам правовой оценки данных обстоятельств, руководствуясь ст. 29.4 КоАП РФ, орган или должностное лицо на этапе подготовки дела к слушанию разрешает следующие вопросы, по которым при необходимости выносит определение:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 — 25.10 КоАП РФ, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- 3) об отложении рассмотрения дела;
- 4) о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена 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 судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

При наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 настоящего Кодекса, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

В случае, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины лиц, указанных в части I статьи 27.15 КоАП РФ, 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 лиц<sup>1</sup>.

Место рассмотрения дела об административном правонарушении определяется по правилам ст. 29.5 КоАП РФ.

Довольно разнообразны нормы о *сроках рассмотрения данного дела*. Ст. 29.6 КоАП РФ определяет, что оно рассматривается:

1) в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела (общее правило);

2) в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела;

3) с возможностью продления срока (в случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц, о чём выносится мотивированное определение);

4) в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела (дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1—5.25, 5.45—5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ), причём продление указанного срока не допускается;

5) в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела (дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение), а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания;

6) не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода: Приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 //Рос. газ. — 2003. — 11 июля.

применен временный запрет деятельности), при этом срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

Ст. 29.7 КоАП РФ определён порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. При этом, в частности:

1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

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;

3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

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

5) разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

6) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;

7) выносится (при возникновении соответствующей необходимости) определение об отложении рассмотрения дела.

8) выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;

9) выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии со статьей 29.5 КоАП РФ.

При продолжении 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. В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия.

При рассмотрении дела должностным лицом органа внутренних дел протокол о рассмотрении дела не ведётся, так как в силу ст. 29.8 этот процессуальный документ составляется только в коллегиальном органе<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Например, А Ю Якимов предлагает распространить обязанность вести протокол рассмотрения дела об административном правонарушении на всех без исключения субъектов административно-деликтивной юрисдикции. См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта ад-

Ст. 29.9 КоАП РФ определяет виды решений по делу об административном правонарушении. В частности, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

1) о назначении административного наказания;

2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении (в случае наличия хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ; объявления устного замечания в соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ; прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления; освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 6.8, 6.9, 14.32 КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к указанным статьям).

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено определение:

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 рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Процессуальные требования к итоговому решению — постановлению по делу об административном правонарушении изложены в ст. 29.10 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении в соответствии с ч.1 ст. 29.11 объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. В исключительных случаях по решению лица (органа), рассматривающего дело об административном правонарушении, составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания разбирательства дела, за исключением дел об административных правонарушениях, указанных в частях 3 — 5 статьи 29.6 КоАП РФ, при этом резолютивная часть постановления должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела. День изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо

высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Также копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

По делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.8, 20.9, 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.

В заключение рассмотрения данной стадии следует отметить, что в соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий (организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление).

#### **4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях**

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

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано как в административном (вышестоящему органу или должностному лицу), так и в судебном порядке субъектами, заинтересованными в исходе дела. Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, а также последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам могут быть, кроме того, опротестованы прокурором. Примечательно, что протест прокурора подлежит рассмотрению в том же порядке, что и жалоба.

Теория административного права считает институт обжалования одной из важнейших гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в административно-юрисдикционных отношениях. Его главное целевое предназначение состоит в том, чтобы обеспечить:

1) право лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего на защиту от непропорциональных действий и решений субъектов административной юрисдикции;

2) законность и обоснованность решений, принятых в ходе производства по делу.

О.В. Панкова отмечает: «Институт судебного обжалования функционирует в рамках стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, правовую основу которой составляют положения главы 30 КоАП РФ. Предусмотренные в ней правила рассмотрения жалоб на постановления и решения по таким делам являются общими для всех субъектов административной юрисдикции, за исключением судей арбитражных судов, которые в данном случае руководствуются положениями АПК РФ»<sup>1</sup>.

Итак, постановления и решения могут быть пересмотрены путем подачи жалобы заинтересованными в исходе дела лицами.

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 ним законодатель отнес:

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

Кроме того, в силу ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Этими лицами может быть обжаловано постановление, вынесенное сотрудником органа внутренних дел в вышестоящий орган внутренних дел, вышестоящему должностному лицу органа внутренних дел (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, жалобу рассматривает суд. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение об отмене, изменении или оставлении в силе ранее принятого решения по жалобе или постановления (ч. 2 ст. 30.1 КоАП РФ).

<sup>1</sup> Панкова О.В. Указ. соч.— С. 191.

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

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

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

При этом компетентные властвующие субъекты:

- выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данным должностным лицом органа внутренних дел, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;
- разрешают ходатайства и при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;
- направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если её 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, правомочному рассматривать жалобу.

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 неправомочным должностным лицом органа внутренних дел. Если по результатам рассмотрения жалобы будет установлен факт нарушения подведомственности должностным лицом органа внутренних дел, то выносится решение об отмене постановления по делу и о направлении дела по подведомственности.

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

Вынесенное решение, в свою очередь, также может быть обжаловано. Это обусловлено тем, что ошибка может быть допущена и при назначении наказания, и при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. Основанием к пересмотру решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу, является последующая жалоба. Производство по следующим жалобам обладает теми же чертами, что и производство по рассмотрению жалобы на постановление<sup>1</sup>.

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 постановле-

<sup>1</sup> См.: Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Кияляхнова. — М.: Юнити-Дана, 2004. — С. 339.

ние могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные ст. ст. 30.1 — 30.3 КоАП РФ.

Объектами протеста прокурора могут выступать вступившие в законную силу:

- 1) постановления по делам об административных правонарушениях;
- 2) решения по результатам рассмотрения жалоб;
- 3) решения по результатам рассмотрения протестов.

Правом принесения таких протестов обладают прокуроры субъектов РФ, их заместители, Генеральный прокурор РФ, его заместители.

## **5. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении**

Исполнение постановлений — заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях. Д.Н. Бахрах справедливо ссылается на то, что «... выделение норм об исполнительном производстве в специальный раздел КоАП РФ обусловлено большими особенностями этой стадии. На ней наступает административная ответственность, реально применяются административные наказания, а значит, фактически реализуются меры административного принуждения»<sup>1</sup>.

Действительно, на трёх предыдущих стадиях — возбуждения дела (или, как вариант, административного расследования), рассмотрения дела, пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях — субъекты административной власти обязаны собрать доказательства, проанализировать обстоятельства дела, дать им правовую оценку, определить, как воздействовать на виновного. Результаты этой деятельности фиксируются в официальных документах: протоколах, постановлениях, определениях. На стадии же исполнения информация об обстоятельствах правонарушения не собирается, не анализируется, законность осуществлённых юрисдикционных актов не проверяется. У этой стадии особая цель — здесь исполняются принятые по делам постановления, решения, производится карательное воздействие.

О значимости рассматриваемой стадии справедливо высказываются Н.П. Парыгин и В.В. Головки: «Эффективность производства по делам об административных правонарушениях ... зависит от успешной реализации стадии исполнения постановлений об административных наказаниях. Вопросы исполнения этих постановлений приобретают особую актуальность в современных условиях, когда заметно обостряется криминогенная ситуация в обществе и расширяется сфера действия не только уголовного, но и административно-деликтного законодательства, что связано с увеличением

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. — 3-е изд., исправ. и доп. — М: Эксмо, 2007. — С. 498.

числа составов административных проступков и количества лиц, привлекаемых к административной ответственности. ... Ведущая роль в реализации принятых решений принадлежит органам внутренних дел, которые приводят в исполнение постановления об административных наказаниях, вынесенные компетентными должностными лицами не только Министерства внутренних дел Российской Федерации, но и других государственных органов, такие как административный арест ... или конфискация огнестрельного оружия и боеприпасов»<sup>1</sup>.

Рассматриваемую стадию регламентирует раздел V КоАП РФ. Ст. 31.1 закрепляет те юридические факты, с наступлением которых закон связывает начало течения стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

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.

Н.Н. Цуканов, обращая внимание на сложность точного определения начала течения некоторых процессуальных сроков, предусмотренных КоАП РФ, указывает: «Согласно ст. 31.1 КоАП РФ момент вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу по общему правилу связан с истечением десятидневного срока со дня вручения или получения копии постановления соответствующим лицом. Однако точно установить момент получения такой копии (в случае её направления почтой) далеко не всегда оказывается возможным. Поскольку КоАП не решает данный вопрос, некоторые правила формулируются судебной практикой»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Парыгин Н.П., Головкин В.В. Исполнение административных наказаний: учебное пособие.— М : Эксмо, 2006.—С. 4—5.

<sup>2</sup>Цуканов Н.Н. Указ. соч. — С. 183.

Например, в обзоре законодательства и судебной практики за первый квартал 2010 года Верховный Суд Российской Федерации указал, что «днём вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении будет являться дата поступления копии постановления по делу об административном правонарушении в орган или должностному лицу, его вынесшим, указанная на возвращённом почтовом извещении, по мотиву отсутствия лица, привлекаемого к административной ответственности, либо уклонения данного лица от получения постановления»<sup>1</sup>.

Безусловно, в законодательстве содержатся нормы о правилах определения даты получения лицом копии направленного ему документа. Так, согласно ст. 122 Арбитражного процессуального кодекса РФ копия судебного акта направляется арбитражным судом по почте заказным письмом с уведомлением о вручении, что указывает на то, каким образом, по мнению законодателя, должен быть зафиксирован момент получения копии процессуального акта<sup>2</sup>. В ч. 6 ст. 69 Налогового кодекса РФ определяется, что при направлении документа по почте заказным письмом последний считается полученным по истечении шести дней с даты направления заказного письма<sup>3</sup>.

Таким образом, очевидно, что в части правового регулирования указанных общественных отношений на уровне КоАП РФ требуется более чёткая правовая норма. Согласимся с мнением Н.Н. Цуканова о том, что «использование ... аналогии для преодоления пробелов в праве ... требует определённой юридической квалификации, которой обладают далеко не все сотрудники полиции»<sup>4</sup>.

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, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Исполнение постановления осуществляется в *три этапа*:

- обращение к исполнению;
- приведение в исполнение;
- окончание производства по исполнению.

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению в соответствии со ст. 31.3 КоАП РФ возлагается на

<sup>1</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2010. — № 9.

<sup>2</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.

<sup>3</sup> См.: Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

<sup>4</sup> Цуканов Н.Н. Указ. соч. — С. 185.

орган внутренних дел, должностное лицо органа внутренних дел, вынесшие данное постановление<sup>1</sup>.

Если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные сроки, оно направляется в орган внутренних дел, должностному лицу органа внутренних дел, уполномоченным обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу, а при рассмотрении жалобы, протеста — со дня поступления решения по жалобе, протесту от должностного лица органа внутренних дел, вынесшего решение.

При вынесении нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно (ч. 2 ст. 31.4 КоАП РФ).

На этапе приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания возможно решение процессуальных вопросов, связанных с *отсрочкой* (перенос на более поздний срок)<sup>2</sup> и *рассрочкой* (выплата по частям)<sup>3</sup> исполнения. В соответствии с ч. 1 ст. 31.5. КоАП РФ исполнение постановления о назначении наказаний в виде административного ареста, лишения специального права, административного штрафа может быть отсрочено на срок *до одного месяца*. Отсрочка обусловлена обстоятельствами, в силу которых процедура исполнения постановления не может быть выполнена в установленные сроки. К таким обстоятельствам можно отнести болезнь, материальные трудности лица, которому назначено административное наказание.

Рассрочка исполнения постановления устанавливается только для одного вида наказания — административного штрафа. Условием для ее применения по положению ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ является сложное материальное положение лица, привлеченного к административной ответственности. Уплата административного штрафа может быть рассрочена органом внутренних дел, должностным лицом органа внутренних дел, вынесшим постановление, на срок до трех месяцев.

Приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания согласно ст. 31.6 КоАП РФ имеет место в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания и постановление о прекращении производства по делу,

<sup>1</sup> Под обращением вступившего в законную силу постановления по делу к исполнению следует понимать передачу вступившего в законную силу постановления органу, должностному лицу, вынесшему его, для обеспечения реализации назначенного наказания. См.: Киляшанов И.Ш. Указ. соч. — С. 341.

<sup>2</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1993. — С. 796.

<sup>3</sup> См. там же. — С. 803.

на решение по результатам рассмотрения жалобы, решение по результатам рассмотрения протеста принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям.

В данном случае орган внутренних дел, должностное лицо органа внутренних дел, вынесшие это постановление, приостанавливают его исполнение до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящему это определение в исполнение. Не приостанавливается исполнение такого постановления только в случае принесения протеста на постановление об административном аресте.

Исполнение постановления о назначении административного наказания может быть прекращено в соответствии с положением ст. 31.7 КоАП РФ в случаях:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившим силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.9 КоАП РФ), т.е. если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу;
- 5) отмены постановления.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

При осуществлении исполнительного производства<sup>1</sup> согласно положению ст. 31.8 КоАП РФ вопросы об отсрочке (рассрочке), приостановлении или прекращении исполнения постановления, о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются органом внутренних дел, должностным лицом органа внутренних дел, вынесшими постановление, **в трехдневный срок** со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. При этом заинтересованные лица извещаются о месте и времени рассмотрения, а их неявка без уважительных причин не является препятствием для разрешения соответствующих вопросов. Решение по данным вопросам выносится в виде определения, копия которого вручается под

<sup>1</sup> См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3591; 2004. — № 35. — Ст. 3607.

расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также пересылается потерпевшему по почте в течение *трех дней* со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле об административном правонарушении. Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

Под уклонением лица от исполнения постановления (решения) о назначении административного наказания понимается неисполнение лицом обязанностей, предписанных вынесенным постановлением, либо их ненадлежащее исполнение, в том числе просрочка предусмотренных КоАП РФ сроков добровольного исполнения постановления (решения) лицом, привлеченным к административной ответственности.

Срок добровольного исполнения постановления (решения) о наложении административного штрафа определен ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ и составляет *тридцать суток* со дня вступления данного постановления в законную силу. Правовые последствия уклонения лица, лишенного специального права, от исполнения постановления (решения) о назначении указанного административного наказания отражены в ч. 2 ст. 32.7 КоАП РФ и заключаются в том, что в случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов срок лишения специального права прерывается. Течение срока лишения специального права начинается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов.

Сроки давности исполнения постановления о назначении административного наказания следует отличать от сроков давности привлечения лица к административной ответственности, по истечении которых производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению.

В случае отсрочки или приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания в соответствии со статьями, решающими данные процессуальные вопросы (ст. 31.5, 31.6, 31.8 КоАП РФ), течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления. Когда назначается рассрочка исполнения постановления, течение срока давности продлевается на срок рассрочки, т.е. на *три месяца*.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания означает прекращение всех действий по приведению его в исполнение<sup>1</sup>.

Если исполнение произведено полностью, то постановление о назначении административного наказания с отметкой об исполненном админи-

<sup>1</sup> См.: Килясханов И.Ш. Указ. соч. — С. 343.

стративном наказании возвращается органом внутренних дел, должностным лицом органа внутренних дел, приведшими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Постановление о назначении административного наказания согласно ст. 31.10 КоАП РФ, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом внутренних дел, должностным лицом органа внутренних дел, приведшими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в случае:

1) если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное наказание;

2) если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное наказание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

3) если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания, предусмотренный ст. 31.9 КоАП РФ.

В случае обнаружения вышеперечисленных фактов должностное лицо органа внутренних дел, на исполнении у которого находится постановление о назначении административного наказания, составляет акт, утверждаемый вышестоящим должностным лицом органа внутренних дел.

Порядок исполнения сотрудниками органов внутренних дел отдельных видов административных наказаний имеет свои процессуальные особенности.

Органы внутренних дел осуществляют исполнение следующих постановлений о назначении административных наказаний:

1) предупреждение;

2) административный штраф, налагаемый должностными лицами органов внутренних дел (если исполнение постановления осуществляется в течение установленного законом времени), а также административный штраф, взыскиваемый на месте совершения административного правонарушения;

3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

5) административный арест.

Порядок исполнения административных наказаний, как отмечал И.Ш. Киялханов, имеет свои особенности, обусловленные их видовыми различиями .

Постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения (ст. 32.2 КоАП РФ) исполняется должностным лицом органа внутренних дел, вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления в соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ (объявление постановления по делу об административном правонарушении).

Предупреждение как мера административного наказания выносится в письменной форме. Копия постановления, вынесенного в отношении физического или юридического лица, о назначении административного наказания в виде предупреждения вручается под расписку физическому лицу, законному представителю физического либо юридического лица, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения данного постановления. В случае, если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения, протокол об административном правонарушении не составляется (ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ). КоАП РФ не предусматривает возможность отсрочки исполнения постановления о назначении данного вида административного наказания<sup>2</sup>.

*Административный штраф (ст. 32.2 КоАП РФ)*, как самый распространенный вид административного наказания, применяют на основании постановления о его назначении.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, организацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 года № ЮЗ-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Киялханов И.Ш. Указ. соч. — С. 344.

<sup>2</sup> См.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. — М., 2004. — С. 918.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 26. — Ст. 1378.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении срока, указанного в ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, орган внутренних дел, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение трех суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо органа внутренних дел, рассмотревшее дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

Постановление судьи о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения (ст. 32.4 КоАП РФ), если такими предметами явились оружие и боевые припасы, исполняется должностными лицами органов внутренних дел в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Реализация конфискованных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

По справедливому мнению Н.П. Парыгина, конфискована может быть лишь вещь, находящаяся в личной собственности правонарушителя<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 32.5 КоАП РФ постановление судьи о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники, а также постановление судьи о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему исполняются должностными лицами органов внутренних дел.

Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида по правилам ст. 32.6 КоАП РФ осуществляется путем изъятия соответственно водительского удостоверения, если водитель, лишен права управления всеми видами транспортных средств, или временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида.

Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания (за исключением временного разрешения на право управления транспорт-

<sup>1</sup> См.: Парыгин Н.П., Головкин В.В. Указ. соч. — С. 116.

ным средством соответствующего вида), подлежат возврату по его требованию в течение одного рабочего дня.

В соответствии со ст. 32.7 КоАП РФ течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права.

*Административный арест (ст. 32.8 КоАП РФ)* как особый вид административного наказания (ст. 3.9 КоАП РФ) назначается только судьей.

Срок административного ареста — до пятнадцати суток (максимальный срок *до тридцати суток* установлен ст. 20.5 КоАП РФ «Нарушение требований режима чрезвычайного положения»). Кроме того, необходимо учитывать срок административного задержания, который засчитывается в срок административного ареста.

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

Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится в специальных приемниках органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке (далее — специальный приемник).

Арестованные доставляются в специальный приемник сотрудниками органа внутренних дел, производившими их задержание. При поступлении в специальный приемник арестованные подлежат дактилоскопированию, фотографированию, а также осуществляется личный досмотр лица, подвергнутого административному аресту (по правилам, предусмотренным ст. 27.7 КоАП РФ).

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

Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 № 726 г. «Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста»<sup>1</sup>. Режим содержания лиц, подвергнутых административному аресту, определен Правилами внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, утвержденными Приказом МВД России № 605 от 6 июня 2000 г.

В специальных приемниках арестованные обеспечиваются индивидуальными спальными местами и постельными принадлежностями на время сна. Поступившие в специальный приемник проходят первичный медицин-

<sup>1</sup> См : Собр законодательства Рос Федерации —2002. — № 40 — Ст. 3937

ский осмотр, осуществляемый медицинским работником, с целью выявления лиц, нуждающихся в медицинской помощи, и больных. Медицинская помощь оказывается арестованным в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в соответствии с законодательством Российской Федерации, при этом медицинское и санитарно-противоэпидемическое обеспечение арестованных осуществляется в порядке, устанавливаемом Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Во время содержания в специальном приемнике арестованным разрешается получать передачи. Перечень и количество продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви и одежды, которые арестованные могут иметь при себе, хранить и получать в передачах, определяется в порядке, утверждаемом Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Арестованным разрешается прогулка в дневное время продолжительностью не менее одного часа на охраняемой территории специального приемника. Арестованные пользуются правами и свободами, установленными для граждан Российской Федерации, с ограничениями, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

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

Итак, как отмечает Н.П. Парыгин: «Процессуальные действия ... субъектов по исполнению постановлений о наказаниях реализуются через группы материально-технических действий, имеющих вспомогательный характер, которые в совокупности направлены на достижение правового результата — исполнение постановлений о наказаниях, реализацию административной ответственности нарушителя за совершённый проступок»<sup>1</sup>.

В целом стадия исполнения постановления по делу об административном правонарушении обладает большей автономностью по отношению к другим стадиям данного административно-юрисдикционного производства в силу рассмотренной выше специфики решаемых задач.

<sup>1</sup> Парыгин Н.П., Головкин В.В. Указ. соч. — С. 126.

#### Лекция 4

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1. Доктрина и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.
2. Российская модель административной юстиции.
3. Доказательства и доказывание в административно-юрисдикционных производствах, осуществляемых органами внутренних дел: теория и законодательство.

#### **1. Доктрина и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении**

Современная теория административного права содержит положения о различных способах обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Среди них традиционно выделяются такие, как государственный контроль и государственный надзор. Они могут реализовываться в рамках трёх весьма объёмных блоков общественных отношений, составляющих предмет отрасли административного права:

- позитивных управленческих отношений;
- «полицейских» отношений (предполагающих применение мер принуждения по нормам административного права);
- административно-юстиционных отношений (связанных с обжалованием действий и решений должностных лиц публичного управления в судебном или административном порядке)<sup>1</sup>.

Сущность таких базовых способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении весьма точно определяет Н.В. Макарейко. Под государственным контролем данный учёный понимает «деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц ... по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров»<sup>2</sup>. При этом неперенными условиями такой деятельности являются состояние служебной подчинённости подконтрольного объекта (в нашем случае — органа внутренних дел, его подразделения или должностного лица, осуществляющего административно-юрисдикционную деятельность) по отношению к субъекту контрольной деятельности, а также оценка дея-

<sup>1</sup> О типологии общественных отношений, составляющих предмет отрасли административного права см. подробнее: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. — М., Эксмо, 2009. — С. 34 — 47.

<sup>2</sup> См.: Макарейко Н.В. Указ. соч. — С. 211.

тельности подконтрольного объекта как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности<sup>1</sup>.

Государственный же надзор (и, главным образом, такой его вид, как административный надзор), по концепции Н.В. Макарейко, — это «функция специальных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов, осуществляемая по подведомственным данным органам вопросам в отношении не подчинённых им юридических и физических лиц»<sup>2</sup>.

В своём учебнике «Полицейское право» К.С. Вельский исследует методы полицейской деятельности. При этом он различает:

- административно-надзорные методы;
- административно-принудительные методы;
- разрешительные методы;
- информационные методы<sup>3</sup>.

Полицейская деятельность, по мнению К.С. Вельского, — это разновидность исполнительной (управленческой) деятельности, представленная двумя направлениями: управлением и охраной<sup>4</sup>.

Для полицейской деятельности как особого вида государственного управления характерны, следовательно, прежде всего общие методы управления: убеждение, поощрение и принуждение. Однако в связи с этим К.С. Вельский справедливо отмечает, что «при этом общие методы приобретают не только специфический характер, вытекающий из особенностей полицейской деятельности, но вследствие этого обуславливают появление целой гаммы методов, присущих исключительно деятельности органов полиции»<sup>5</sup>. Далее К.С. Вельский определяет, что по способу охраны соответствующих объектов и обеспечения безопасности личности, общества и государства выделяются следующие методы полицейской деятельности, регламентируемые нормами административного права:

- административный надзор;
- прямое административное принуждение;
- административная юрисдикция;
- полицейская помощь;
- государственная регистрация;
- лицензионно-разрешительная деятельность;
- сбор полицейской информации;
- оперативно-розыскная деятельность;

<sup>1</sup> См. там же. — С. 211—212.

<sup>2</sup> См. там же. — С. 216.

<sup>3</sup> См.: Вельский К.С. Полицейское право: учебник. — М.: Дело и Сервис, 2006. — С. 585—608.

<sup>4</sup> См. там же. — С. 586.

<sup>5</sup> Там же. — С. 570.

- введение чрезвычайного положения и др<sup>1</sup>.

Весьма важно, что К.С. Вельский выделяет наиболее существенные черты метода полицейской деятельности (в том числе, и административно-го или полицейского надзора):

- это способ юридического и организационного воздействия органа полиции на граждан и организации в процессе охраны данным органом определённого объекта;

- это способ воздействия, пригодный для многократного использования в процессе осуществления полицейской деятельности;

- это способ воздействия, урегулированный нормами права и, в известной степени, нормами морали<sup>2</sup>.

Метод административного надзора или, что, по К.С. Вельскому, одно и то же, метод полицейского надзора есть важнейший метод полицейской деятельности.

Само слово «надзор» толкуется в словарях русского языка как наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны<sup>3</sup>. Действительно, данный метод — универсальный способ охраны тех объектов и ценностей, которым государство придаёт особое значение.

«Благочиние состоит в надзоре за гражданским порядком»<sup>4</sup>, — писал один из первых русских учёных-полицистов И.В. Платонов, подчёркивая, что без полицейского надзора за гражданским порядком общество не могло бы чувствовать себя нормально.

Итак, как отмечалось в многих соответствующих исследованиях ещё советского периода, административный надзор — это узкоспециализированное наблюдение уполномоченных органов исполнительной власти (в частности, органов МВД, Санэпиднадзора и т.д.) за точным и неуклонным соблюдением гражданами, должностными лицами, организациями общеобязательных правил с использованием в предусмотренных законом случаях административного принуждения<sup>5</sup>.

Административный надзор осуществляется путём наблюдения, выявления, просмотра, посещения, сопоставления и иными путями. Главная цель административного надзора заключается в поддержании общественного порядка и в обеспечении безопасности граждан, общества и государства. Административный надзор может проводиться постоянно, даже круглосуточно. Это наиболее старый и традиционный способ охраны государственных объектов. Так, в наказе гражданским губернаторам, утвер-

<sup>1</sup> См. там же. — С. 571.

<sup>2</sup> См там же. — С. 573.

<sup>3</sup> См.: Толковый словарь русского языка. — М.: Изд-во ин-та рус. яз, 1988. — С 786

<sup>4</sup> Платонов И В Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. — СПб , 1900. —С. 56.

<sup>5</sup> См., например: Административное право: учебник / под общ. ред. Б.М.Л М : ЮЛ.,1991. — С. 123.

ждённом Указом императора Николая I, содержатся такие сведения: «Для соблюдения должного вообще благоустройства гражданские губернаторы внушают местным городским и земским полициям, чтобы они имели постоянный бдительный надзор за сохранением порядка во время публичных собраний, празднеств, съездов на ярмарках, рынках и в прочих торговых местах и при общенародных увеселениях, театральных и других зрелищах»<sup>1</sup>.

Все компетентные органы исполнительной власти реализуют административно-надзорные полномочия на строго правовой основе.

Весьма интересны предложенные К.С. Вельским виды административного надзора<sup>2</sup>.

*По способу индивидуализации поднадзорных объектов (субъектов) административный надзор подразделяется на:*

- общий;
- индивидуальный.

*Общий административный надзор* представляет собой надзор органов полиции фактически за всеми гражданами и сооружениями, находящимися на данном участке или в пределах данного региона. Это — надзор за «всяким и каждым» или надзор, осуществляемый по принципу «один к каждому».

*Индивидуальный административный надзор* представляет собой процесс наблюдения полномочных органов за отдельными гражданами, представляющими определённую опасность для общества. Поднадзорный субъект «поимённо» индивидуализирован, он персонально известен органу полиции. Этот вид надзора имеет место в полицейском правоотношении, которое может быть однозначно определено формулой «один к одному». Индивидуальным административным надзором и является исследуемый нами вид надзора, то есть административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.

*По форме надзорной деятельности административный надзор подразделяется на:*

- гласный;
- негласный.

*Гласный административный надзор* — это надзор, доступный для ознакомления с ним любому гражданину, то есть визуально заметный как для поднадзорных объектов, так и для третьих лиц. К такому надзору относится административный надзор органов и должностных лиц ГИБДД в отношении пешеходов и водителей автотранспорта, осуществляемый на основе Федерального закона от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О без-

<sup>1</sup> Полн. Собр. законов Российской империи. — Собр. 2. Т. 12. — Отд. 1. — № 1033. — СПб., 1837.

<sup>2</sup> См. подробнее: Вельский К.С. Указ. соч. — С. 596.

опасности дорожного движения»<sup>1</sup> и Правил дорожного движения РФ, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г № 1090<sup>2</sup>.

*Негласный административный надзор* — это надзор, не подлежащий огласке, заключающийся в тайном наблюдении за лицами и организациями специально уполномоченных органов, осуществляющих в пределах их полномочий указанным способом деятельность в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств<sup>3</sup>. Негласный надзор по смыслу Федерального закона от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» включает в себя:

- наблюдение;
- обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств;
- контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений;
- прослушивание телефонных переговоров<sup>4</sup>.

*По охраняемым (поднадзорным) объектам административный надзор подразделяется на:*

- надзор органов МВД России;
- надзор органов Госнарконтроля России;
- надзор органов ФСБ России;
- надзорную деятельность Санэпиднадзора и т.д.

Таким образом, например, административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы — одна из важнейших разновидностей административного надзора.

Федеральный закон от 06.04.2011 г. №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» определяет, что «административный надзор — осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобождённым из мест лишения свободы, установленных судом ... временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Данная дефинитивная норма вполне соответствует базовым положениям административно-правовой теории превентивного государственного принуждения. Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, освобождёнными

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 50. — Ст. 4873; 1999. — № 10. — Ст. 1158.

<sup>2</sup> См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 47. — Ст. 453 1; Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 184; 1998. — № 45. — Ст. 5521

<sup>3</sup> О соотношении административного надзора и оперативно-розыскных мероприятий см. подробнее: Вельский К.С. Указ. соч. — С. 596—598.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 33. — Ст. 3349

ми из мест лишения свободы, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

При этом административные ограничения, возлагающие, дополнительные обязанности на поднадзорных лиц, обеспечиваются комплексом мероприятий в рамках административного надзора, которые с материально-правовой точки зрения являются персонифицированными административно-предупредительными мерами правового принуждения, а с процессуальных позиций представлены административно-юрисдикционным производством по осуществлению административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.

## 2. Российская модель административной юстиции

Охарактеризуем теорию административно-юстиционных отношений, то есть отношений, порождённых конфликтом между гражданином, не наделённым властными полномочиями, но стремящимся реализовать в установленном законом порядке свои субъективные публичные права, и органом государственного управления или должностным лицом, нарушившим, по мнению гражданина, эти права.

Рассмотрим подробнее понятие и черты административной юстиции. Обратим внимание на понятийный аппарат, выработанный юридической справочной литературой.

**Юстиция** — понятие, охватывающее в широком значении всю систему судебных, правоохранительных и иных юридических органов, действующих в стране. *Используется и для обозначения какой-либо отдельной системы правовых органов (например, административная юстиция) или для деятельности юридических органов в какой-либо определённой сфере (например, уголовная юстиция)*<sup>1</sup>. В странах романо-германских языков юстиция является синонимом правосудия.

Хотя чаще всего понятие «юстиция» употребляют в широком значении, это не значит, что существующие во всех странах министерства юстиции осуществляют руководство всей совокупностью юридических органов (в РФ Министерству юстиции отведена важная роль в осуществлении правовой и судебной реформы; оно участвует в законопроектной деятельности федеральных органов исполнительной власти, организует исполнение судебных решений и приговоров, для чего создан находящийся в его ведении особый институт судебных приставов, осуществляет государственную регистрацию ведомственных нормативных правовых актов и тем самым контроль за их соответствием федеральному законодательству;

<sup>1</sup> См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. О.Е. Кутафин. — М.: Большая российская энциклопедия, 2003. — С. 556.

осуществляет регистрацию общественных объединений и контроль за соответствием деятельности этих объединений их уставным целям).

**Административная юстиция** — система специальных судебных или квазисудебных органов, главная задача которых - контроль за законностью действий и решений органов публичной власти (государственных и муниципальных) при рассмотрении исков и жалоб граждан или организаций в связи с нарушением их прав и законных интересов<sup>1</sup>.

Законодательством устанавливается определённый процессуальный порядок рассмотрения административно-правовых споров в сфере публичной власти.

С учётом конкретных социальных, политических условий и правовых традиций сложилось несколько видов административной юстиции:

- в одних государствах существует самостоятельная, не зависящая от судов общей юрисдикции система административных судов;

- в других эти суды действуют в качестве первоначальной инстанции, разрешающей административный спор, решения которой могут быть обжалованы в суд общей юрисдикции.

В Российской Федерации в 1993 г. был принят Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а в ГПК РФ включена глава о рассмотрении судами жалоб граждан на действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, объединений, общественных организаций. Таким образом, введён судебный контроль за индивидуальными и нормативными актами государственного управления. Конституция РФ (ст. 46) гарантирует право гражданина на судебную защиту от неправомерных действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Советское право также выработало соответствующий понятийный аппарат. Например, административная юстиция рассматривалась как особый порядок разрешения административно-правовых споров, при котором суд или другие специальные государственные органы рассматривают жалобы на действия органов государственного управления и выносят соответствующие решения. Здесь же отмечалось, что в СССР нет обособленной системы специальных органов административной юстиции, поскольку функция высшего надзора за законностью, в том числе административной деятельностью, возложена на органы прокуратуры<sup>2</sup>.

В истории развития государственности можно выделить два принципиально разных типа государства:

- полицейское;
- правовое.

<sup>1</sup> См. там же. — С. 123.

<sup>2</sup> См.: Советский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1981. — С. 23.

В полицейском государстве цариле принуждение, которое и являлось сущностью такого государства; это государство основывалось на полицейском праве.

Правовое государство невозможно представить себе без такого института, как административная юстиция. Именно административная юстиция сыграла важнейшую роль в превращении полицейского государства в современное правовое государство, а полицейского права — в современное административное право. Начало этому было положено в середине XIX века в европейских странах путём создания административных судов, которые пресекали произвол властей, полиции, публичного управления в целом. Немецкий правовед XIX века Отто фон Сарвей указывал, что административная юстиция является предпосылкой административного права, а административного права в узком смысле не существует без судопроизводства.

В юридической литературе постоянно рассматривался вопрос об ответственности в государственном управлении наряду со многими общими вопросами управления (такими как понятие, виды, цели, функции, организационная структура управления). Гражданин государства имеет право анализировать и оценивать обоснованность, эффективность и, наконец, законность управленческих решений.

За совершение правонарушений в области управления со стороны должностных лиц и других государственных служащих должна следовать юридическая ответственность виновных; государство, обеспечивая права, свободы и законные интересы граждан, должно устанавливать для этого надлежащие организационно-правовые механизмы, в том числе и возможность судебной правовой защиты от администрации.

К.С. Вельский выделяет в современном административном праве три его подотрасли:

- 1) управленческое право («администрация»);
- 2) полицейское право («полиция»);
- 3) право административной юстиции («юстиция»)<sup>1</sup>.

Административная юстиция, по К.С. Вельскому, определяется как особый процессуальный порядок рассмотрения в суде административного иска гражданина на незаконные действия должностного лица (органа управления) и обеспечения прав гражданина путём отмены неправомерного управленческого или полицейского акта.

Также Вельский определяет, что в плане материальных норм административная юстиция — это институт административного права, а в плане процессуальных норм — его подотрасль.

<sup>1</sup> См.: Вельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право — 1997 — № 11 — С. 14—21.

Административная юстиция как правовое образование в системе административного права представляет собой административно-судебное исковое право. Административная юстиция — это специальный вид правосудия, направленный на деятельность администрации и полиции, на разрешение спора о праве административном (публичном); в данном случае государство обеспечивает выяснение истины по делу в установленном законом процессуальном порядке, оказывая «положительные услуги» конкретным лицам.

Таким образом, правомерна постановка вопроса о существовании административно-юстиционного права, которое входит в предмет административного права. Административно-юстиционное право есть совокупность правовых норм, регламентирующих порядок разрешения споров между гражданами и публичной властью, возникших в результате деятельности органов управления, и процедур осуществления судебного контроля за действиями и административными актами государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В.В. Скитович определяет административную юстицию как контроль за законностью действий административно-правового характера.

Административная юстиция неразрывно связана с такой частью административного права, как административный процесс (понимаемый с точки зрения юрисдикционной его концепции), то есть установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения возникающих в сфере управления споров или индивидуальных конкретных дел.

На взгляд Ю.А. Тихомирова следует установить следующую иерархию понятий и правовых структур<sup>1</sup>:



По концепции Ю.Н. Старилова, административная юстиция характеризуется следующими общими чертами:

1. Наличие правового (административно-правового, управленческого) спора о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публично-

<sup>1</sup> См. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. — М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. — С. 673—675.

го управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т.е. в сфере управленческой деятельности.

2. Разрешение правового спора в рамках осуществления правосудия, т.е. административная юстиция — это судебная власть.

3. Правовая защита субъективных публичных прав граждан как одна из главных целей административной юстиции.

4. Органы административной юстиции в известной мере независимы как от других ветвей власти (иных органов управления), так и от судов общей юрисдикции; они осуществляют также внешний (судебный) контроль за исполнительной властью, часто эти органы называются «квазисудебными», так как их деятельность отличается от судов общей юрисдикции, рассматривающих дела в рамках традиционного гражданского процесса.

5. Существование специальных субъектов «административно-юстиционного» правоотношения (граждане, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица); должностные лица (судьи), рассматривающие споры в области управления, обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях функционирования органов исполнительной власти.

6. Административные споры (т.е. споры граждан и других субъектов права с публичной властью) подведомственны либо общим судам, либо специальным административным судам, отделённым от общих судов, либо т.н. квазисудебным органам.

7. Административные споры рассматриваются по установленным процессуальным законодательством правилам, обеспечивающим участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, т.е. в рамках специально созданных процедур рассмотрения жалоб (или исков).

8. Юридическим результатом административно-юстиционного процесса является признание административным судом (судом общей юрисдикции, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершённых действий (бездействия)<sup>1</sup>.

Как отмечает Ю.Н. Старилов, административная юстиция есть «правовая защита субъективных публичных прав»<sup>2</sup>. Правовая доктрина определяет субъективное право как предоставленную объективным правопорядком возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов. Характер этих интересов обуславливает существование частных субъективных прав (преследуется личный интерес) и субъективных публичных прав (когда имеется в виду публичных интерес, общее благо).

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. — Воронеж: Издательство ВГУ, 1998. — С. 59—60.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Указ. соч. - С. 63.

В современном правовом государстве гражданин является и субъектом, и объектом реализации властных действий. Субъективные публичные права означают возможность воздействовать на управленческие процессы, принимать участие в государственной и общественно-политической деятельности, пользоваться всеми установленными в Конституции РФ основными правами и свободами, обжаловать действия и решения органов публичного управления и их должностных лиц в суд<sup>1</sup>.

Различаются три способа обеспечения защиты субъективных публичных прав:

- административный;
- судебный;
- прокурорский.

*При административно-правовом способе* споры, возникающие между субъектами этих отношений, решаются в административном (внесудебном) порядке, т.е. вышестоящими органами управления и должностными лицами; сущность этого способа состоит в проверке законности совершённых действий или принятых административных актов (управленческих решений). Административный порядок рассмотрения споров должен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворён решением по своей жалобе) последующего обращения в суд.

*Судебный способ* обеспечения законности предоставляет гражданину и другим субъектам права возможность направить в суд жалобу на органы государственного управления и местного самоуправления (а также на их должностных лиц и служащих), если их решения (административные акты) или действия (бездействие) нарушили их права и свободы.

В рамках *прокурорского способа* обеспечения правовой защиты существует возможность опротестования органами прокуратуры незаконных административных актов (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Однако протесты, принесённые прокурором на такие решения, автоматически их не отменяют.

Современное правовое государство, которое нормативно установило процедуры государственного управления и порядок осуществления управленческих действий, должно постоянно совершенствовать деятельность как органов публичного управления, так и самих государственных и муниципальных служащих. В данном случае речь идёт о такой процессуальной деятельности, которая в юридической науке именуется административным процессом и под которой понимается осуществление конкретных управленческих действий, реализация и применение материальных административно-правовых норм.

Если в конституции правового государства закреплены принципы разделения властей и независимость судопроизводства, то законом должен

<sup>1</sup> См : Стариков Ю Н. Указ. соч. —С. 64—65.

быть регламентирован судебный порядок рассмотрения и разрешения административных дел, что обеспечивало бы гарантию правовой защиты граждан от действий и решений органов управления и их должностных лиц. В этом случае имеется в виду *административная юстиция*, то есть судебная защита граждан от действий и решений органов управления, нарушающих их права и свободы. Таким образом, административная юстиция (как судебная защита граждан) представляет собой не только один из способов обеспечения законности в области государственного управления и местного самоуправления, но и судебный контроль за исполнительной властью, за самой администрацией.

В юридической литературе выделяются преимущественно четыре основных типа (модели) осуществления правовой защиты граждан от неправомерных действий и решений органов государственного управления и их должностных лиц<sup>1</sup>. Все они предполагают определенное правовое и организационное оформление, выражающееся во многом в созданных для этих целей специализированных органах.

Итак, в правовых системах государств выделяются следующие *модели административной юстиции*:

1) *административная* (административный, либо управленческий, либо «французский» тип административной юстиции), которая предполагает проверку вышестоящим в порядке подчиненности органом (должностным лицом) законности, обоснованности и целесообразности принятия и исполнения административных актов, нарушивших, по мнению гражданина, его права и свободы (в данном случае органы административной юстиции входят в систему органов государственного управления и не являются подконтрольными судам общей юрисдикции, подобные органы созданы во Франции, Италии);

2) *общесудебная*, предполагающая рассмотрение и разрешение судами общей юрисдикции при использовании гражданско-процессуальной формы жалоб на действия и решения органов управления, нарушивших права и свободы граждан (в настоящее время применяется в Российской Федерации);

3) *«квазисудебная»* (англо-саксонская, англо-американская), предполагающая образование системы подконтрольных судам общей юрисдикции специальных трибуналов (не включенных в судебную систему) по рассмотрению административных споров (действует в Великобритании, США);

4) *административно-судебная* (германская), характеризующаяся созданием специализированных судов для разрешения споров по индивидуальным административным делам, возникающим в сфере функционирования органов управления (административные суды или суды администра-

<sup>1</sup> См., например: Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории — Воронеж: Издательство ВГУ, 1998. — С. 131—133.

тивной юстиции входят в единую судебную систему и независимы в осуществлении функций правосудия от административных органов и от судов общей юрисдикции).

В современной России с позиции определения административной юстиции как деятельности по осуществлению судебного контроля за органами публичного управления возможно определить основные правовые источники, которыми руководствуются российские органы административной юстиции, реализуя соответствующие полномочия:

- Конституция РФ (в плане базовых норм о праве граждан на обращения в органы власти, о принятии окончательных решений по юридическим делам и об осуществлении правосудия путём различных вариантов судопроизводства — в данном случае для нас актуальны гражданское и административное);

- Федеральный закон от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», закрепивший жалобу как одну из разновидностей обращений граждан, а именно — по поводу нарушенного (предполагаемого нарушенного) субъективного права гражданина;

- Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями от 14 декабря 1995 г.), определяющий, в частности, перечень действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд;

- Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (Подраздел III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», положения которого указывают, что суд (общей юрисдикции) рассматривает следующие юридические дела подобного свойства:

- по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части (если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов);

- по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

- по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ;

- иные дела в пределах определённой законом компетенции;

- Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. (Раздел III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», чьи положения, в частности, определяют:

- порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов в данной сфере;

- Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (с изм. и доп.), глава 30 которого «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях», в частности, конкретизирует реализацию гражданами специального права жалобы (в этом случае судебное обжалование решения по делу об административном правонарушении, вынесенного тем субъектом административно-деликтивной юрисдикции, который одновременно является органом государственного управления, т.е. относится к системе исполнительной власти, и будет реализацией института административной юстиции);

- иные федеральные нормативно-правовые акты.

С точки зрения перспектив развития органов административной юстиции в России возможно выделить два направления: 1) создание в судах общей юрисдикции коллегий по административным делам; 2) создание в рамках судебной системы РФ федеральных административных судов, то есть принятие за основу германской модели административной юстиции.

Вторая точка зрения приобретает всё большее число сторонников, принимая во внимание внесение на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ двух законопроектов: «О федеральных административных судах» и «Кодекс административного судопроизводства РФ».

Итак, теория российского административного права и законодательство различают общую административную жалобу и специальную административную жалобу (регламентируется особыми нормативными актами — главой 30 КоАП РФ)<sup>1</sup>.

Особенности общей административной жалобы:

1) право на жалобу не ограничено по содержанию, т.е. могут быть обжалованы незаконные, нецелесообразные и аморальные действия и бездействие, индивидуальные и нормативные акты в различных сферах управления, производства, обслуживания;

2) по форме жалоба может быть устной или письменной, индивидуальной или коллективной;

3) объект обжалования — неправильные, по мнению лица, подающего жалобу, действия или бездействие любого работника государственных органов, предприятий, учреждений, организаций;

4) круг лиц, имеющих право подавать жалобу, не ограничен;

5) запрещается направление жалобы на рассмотрение того органа, должностного лица, государственного служащего, на действие или бездействие которого подана жалоба;

6) подача такой жалобы не ограничена каким-либо сроком, количество жалоб по одному поводу и перечень органов, куда может быть направлена жалоба, также не ограничен;

<sup>1</sup> Общее административное право: учебник / под общ. ред. проф. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. — С. 256 — 248.

7) срок рассмотрения жалоб — один месяц, кроме случаев, когда эти обращения не требуют специального (дополнительного) изучения и проверки и они решаются безотлагательно, но не позднее 15 дней;

8) если для разрешения жалобы необходимы проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов, выезд за пределы района, где осуществляется проверка либо принятие других мер, срок рассмотрения жалобы может быть продлен руководителем, но не более чем на 1 месяц;

9) жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в сокращенный срок.

Право на специальную административную жалобу дополняет право на общую административную жалобу. Первая характеризуется следующими признаками:

1) наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения;

2) особыми основаниями для обжалования, названными в нормативном акте;

3) определением в качестве субъектов обжалования только лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей;

4) установлением лишь письменной форм жалобы;

5) специальными сроками подачи жалобы и более короткими сроками ее рассмотрения;

6) особенностями рассмотрения отдельных видов жалоб;

7) юридическими последствиями подачи жалоб (подача жалобы по делу об административном правонарушении приостанавливает исполнение некоторых постановлений).

Итак, в настоящее время в России, судебный контроль за исполнительной властью преследует двойную цель: 1) защиту физических и юридических лиц от злоупотреблений властью со стороны органов управления и 2) улучшение деятельности органов управления в интересах общества в целом. В связи с этим, как отмечает Н.Ю. Хаманёва, данный вид контроля можно рассматривать как элемент и судебной, и административной реформы одновременно<sup>1</sup>.

В РФ суды общей юрисдикции при рассмотрении административных правовых споров применяют нормы гражданского процессуального законодательства с определёнными изъятиями. Использование в данном случае модели гражданского судопроизводства связано как с недостаточной разработанностью соответствующих административно-процессуальных норм, так и с некоторыми традициями в развитии национального права.

<sup>1</sup> См.: Хаманёва Н.Ю. Проблемы административной юстиции на современном этапе развития России как института защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. — М.: Статут, 2002, — С. 3—17.

Ещё в 1910 г. русский учёный С.А. Корф отмечал: «Нет никакого сомнения, ... что источником и образцом построения административного процесса послужил процесс гражданский, столетние принципы последнего были применены ко вновь родившемуся в XIX веке административному процессу... Этим объясняется, что многие принципы обоих процессов совершенно тождественны, другие весьма похожи друг на друга»<sup>1</sup>.

С точки зрения восприятия административной юстиции как совокупности органов, осуществляющих судебный контроль за управленческими структурами и судебную защиту субъективных публичных прав граждан, органами административной юстиции в России в настоящее время фактически являются федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

### **3. Доказательства и доказывание в административно-юрисдикционных производствах, осуществляемых органами внутренних дел: теория и законодательство**

Вопросы обеспечения законности в рамках любых административно-юрисдикционных производств теснейшим образом связаны с проблемами деятельности должностных лиц органов внутренних дел по доказыванию в общем, и по процессуальному закреплению конкретных доказательств в особенности.

Установление истины — цель доказывания. Безусловно, теория доказательств не имеет каких-либо чётких отраслевых границ, а доказательственное право является, как минимум, комплексным правовым институтом (или, возможно, иной, более крупной структурной общностью правовых норм) с преобладанием норм уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и административно-процессуального права.

Значительный вклад в развитие представлений о доказательствах внесла теория уголовного процесса. Так, М.В. Духовской высказывал такое суждение: «Доказательствами может быть всё, что способно содействовать разъяснению уголовного преступления, невиновности или степени виновности обвиняемого»<sup>2</sup>. В.Д. Спасович утверждал, что «доказательствами уголовными называются основания убеждения судьи в виновности или невиновности подсудимого»<sup>3</sup>.

Известный советский и российский учёный — уголовный процессуалист Л.Д. Кокорев разработал следующую схему классификации доказательств:

<sup>1</sup> См. Корф С.А. Административная юстиция в России. — СПб., 1910. — Т.2. — С. 466—467

<sup>2</sup> Духовской М В Русский уголовный процесс М, 1910. — С. 205.

<sup>3</sup> Спасович В.Д. Избр. труды и речи — Тула, 2000. — С. 30.

1) по механизму формирования и носителю доказательственной информации:

- исходящие от лиц;
- содержащиеся в предметах и документах;

2) по источнику сведений о доказательственных фактах:

- первоначальные;
- производные;

3) по отношению к факту совершения правонарушения конкретным лицом:

- прямые;
- косвенные;

4) по отношению к предмету обвинения:

- обвинительные;
- оправдательные<sup>1</sup>.

Какой же правовой инструментарий предоставляет в связи с этим Кодекс РФ об административных правонарушениях?

Характеристике доказательств, предмета доказывания и оценке доказательств посвящена глава 26 КоАП РФ. Статья 26.2 гласит:

«1. Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

2. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

3. Не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона».

При этом оценка доказательств в соответствии со статьёй 26.11 осуществляется по следующему правилу: «Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. — Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1978, — С. 129.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

Вопрос о предмете доказывания — это вопрос о том, что подлежит доказыванию в рамках конкретного административно-юрисдикционного производства или, по справедливому мнению Л.Д. Кокорева, это вопрос о совокупности явлений внешнего мира, познание которых необходимо для достижения задач процесса<sup>1</sup>.

Предметом доказывания, то есть обстоятельствами, подлежащими в силу положений статьи 26.1. КоАП РФ выяснению по делу об административном правонарушении, являются:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Комментируя последний пункт, И.В. Тимошенко, в частности, указывает, что сам факт определения КоАП РФ указанных «иных обстоятельств» «свидетельствует о том, что данный перечень не является исчерпывающим и нередко зависит от тех или иных аспектов конкретного дела»<sup>2</sup>, а причины и условия совершения административного правонарушения «сами по себе не влияют на квалификацию содеянного и судьбу лица, привлекаемого к ответственности, но имеют немаловажное значение для профилактики аналогичных правонарушений в будущем»<sup>3</sup>.

В развитие указанной выше концепции разновидности доказательств Л.Д. Кокорев утверждал: «Анализируя классификацию доказательств, мы в том или ином случае отмечаем преимущества, впрочем как и недостатки, одних доказательств перед другими (например, первоначальных перед производными). Это отнюдь не означает, что мы склонны а priori разграничивать доказательства ... на лучшие и худшие. Такое разграничение не признаёт законодатель; оно должно быть отвергнуто правовой теорией и практикой. Однако учитывать более слабые в одном отношении и более сильные — в другом стороны классифицируемых явлений можно и нужно.

<sup>1</sup> См., подробнее: Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Указ. соч. — С. 69.

<sup>2</sup> Тимошенко И.В. Административная ответственность

Дону: Феникс, 2007. — С. 134.

<sup>3</sup> Там же — С. 134.

... Что же касается признания одних доказательств (точнее — сведений о фактах) доброкачественными, а других — недоброкачественными, то это предопределяется отнюдь не их классификацией, а качеством каждого конкретного доказательства, его относимостью и допустимостью, что причинно связано с обстоятельствами каждого конкретного ... дела»<sup>1</sup>.

Таким образом, формулируются два важнейших свойства любого доказательства: его относимость и допустимость.

Как отмечается в юридической литературе, «под относимостью доказательств следует понимать возможность их использования для установления подлежащих доказыванию по ... делу фактов и обстоятельств в силу существующей между ними взаимосвязи»<sup>2</sup>. Л.Д. Кокорев при этом уточняет, что «требование относимости доказательств складывается из двух критериев: 1) значения для дела обстоятельств, устанавливаемых конкретными доказательствами, и 2) значения этих доказательств для установления именно таких обстоятельств»<sup>3</sup>.

Под допустимостью доказательств следует понимать их соответствие требованиям закона относительно источника, способа получения и формы закрепления фактических данных. Если требование относимости доказательств характеризует причинную связь фактических данных с предметом доказывания, то требование допустимости — закономерность источников, способов получения и закрепления доказательств<sup>4</sup>.

Весьма справедливо мнение Г.М. Резника о том, что «безусловное признание доказательства недопустимым должно наступать не только в случае, когда оно получено из ненадлежащего источника, но и тогда, когда его получение было сопряжено с существенным нарушением прав и законных интересов граждан»<sup>5</sup>. Заслуживает также внимания и точка зрения И.В. Тимошенко: «Критерий допустимости доказательств означает ... что, во-первых, известно происхождение полученных сведений и оно может быть при необходимости проверено, и во-вторых, что соблюдены общие правила доказывания, а также сбора и фиксации сведений определённого вида»<sup>6</sup>.

Осуществим краткую характеристику отдельных видов доказательств по делу об административном правонарушении. При этом во всех случаях следует учитывать точку зрения И.В. Тимошенко о том, что «для правоприменительной практики в этой сфере существенное значение имеет ... установленное ст. 51 Конституции РФ положение о том, что никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, хотя, конечно же, это конституционное положение не исключает признания

<sup>1</sup> Там же, — С. 128—129.

<sup>2</sup> Об относимости доказательств см. подробнее: Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Указ. соч. — С. 103—106.

<sup>3</sup> Там же. — С. 104.

<sup>4</sup> О допустимости доказательств см. подробнее: Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Указ. соч. — С. 107—117.

<sup>5</sup> Резник Г.М. Внутреннее убеждение при оценке доказательств

<sup>6</sup> Тимошенко И.В. Указ. соч. — С. 136—137.

указанной информации доказательством, если она будет получена без принуждения — в порядке добровольного волеизъявления лица»<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 26.3 КоАП РФ объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме. При осуществлении производства по делу объяснения и показания указанных лиц отражаются в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протоколе рассмотрения дела об административном правонарушении, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

Комментируя положения указанной статьи, И.В. Тимошенко, в частности, указывает: «Объяснения лица, в отношении которого ведётся производство, как вид доказательств обладают определёнными особенностями, обусловленными его процессуальным статусом (положением) и необходимостью обеспечения его права на защиту. Оно более, чем кто-либо из других участников производства, лично заинтересовано в исходе дела об административном правонарушении, в его показаниях могут содержаться ошибки, обусловленные особенностями восприятия и изложения обстоятельств дела. Заведомая заинтересованность такого лица в исходе дела, а также в этой связи возможность ошибочных показаний обязывают к особо критической проверке и оценке правоприменителем данного вида доказательств. В то же время в зависимости от отношения к факту привлечения к административной ответственности (признание или отрицание вины) объяснения лица, которому вменяется совершение административного правонарушения, имеют очень важное значение для подтверждения его невиновности. И это также следует учитывать и тщательно проверять, не рассматривая изначально такие объяснения как какой-либо особо надёжный или, наоборот, особо сомнительный источник доказательств, в особенности — с учётом положений презумпции невиновности и права привлекаемого к ответственности лица не свидетельствовать против самого себя»<sup>2</sup>.

В случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы, а результаты экспертизы используются по делу об административном правонарушении.

В соответствии с ч.2 ст. 26.4 в определении о назначении экспертизы указываются:

- 1) основания для назначения экспертизы;

<sup>1</sup> Тимошенко И.В. Указ. соч.—С. 136—137.

<sup>2</sup> Там же —С. 137—138.

2) фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза;

3) вопросы, поставленные перед экспертом;

4) перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении его об административной ответственности за задачу заведомо ложного заключения.

Вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта.

До направления определения для исполнения судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, разъяснить им права, в том числе право заявлять отвод эксперту, право просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта.

Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

В соответствии со ст. 26.5 КоАП РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы. В случае необходимости при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. О взятии проб и образцов составляется протокол, предусмотренный статьей 27.10 КоАП РФ.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы.

Вещественные доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу об административном правонарушении. О наличии вещественных доказательств делается запись в протоколе об административном правонарушении или в ином протоколе, предусмотренном КоАП РФ.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, долж-

ностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении.

Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам могут быть отнесены материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности документов до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела. Документы могут быть признаны вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении.

В качестве самостоятельного вида доказательств по делу используются показания специальных технических средств, под которыми понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку.

Показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении или постановлении по делу об административном правонарушении, вынесенном в случае, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ (то есть, по делу об административном правонарушении, предусмотренном главой 12 КоАП РФ или об административном правонарушении в области благоустройства территории, предусмотренном административно-деликтным законодательством субъектов РФ).

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий, предусмотренных настоящим Кодексом, должностному лицу соответствующего территориального органа.

В соответствии с ч. 2 ст. 26.9 КоАП РФ поручение либо запрос по делу об административном правонарушении подлежит исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса.

Статья 26.10 гласит: «Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. Истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест либо административное выдворение, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный

срок уведомить об этом в письменной форме судью, орган, должностное лицо, вынесших определение» .

Один из ведущих современных учёных-процессуалистов С.А. Шейфер, оценивая различные аспекты теории доказательств, в частности, отмечает следующее: «Исторической процесс формирования понятия доказательств, проходя ряд этапов, развивался от логико-психологических представлений (доказательства — средства убеждения в существовании фактов) к информационно-содержательным (доказательства — это сведения о фактах, подлежащих установлению), получившему закрепление в современном процессуальном законодательстве. ... Уяснению смысла понятия «доказательство» способствует концепция их формирования в процессе познавательного-удостоверительной деятельности субъекта доказывания, сущность которой состоит в том, что процесс получения доказательств всегда включает в себя преобразование информации, содержащейся в следах, оставленных исследуемым событием и приданием ей надлежащей процессуальной формы — превращением её в показания, заключения, вещественные доказательства и т.д. ... Ошибочны утверждения о том, что необходимым свойством доказательства является его достоверность. В момент получения доказательства и в последующем, вплоть до завершения доказывания, истинность доказательства всегда проблематична, что не мешает оперировать им в процессе производства по делу. Лишь после завершающей оценки доказательства может быть определена его достоверность. т.е. истинность и возможность использовать его при построении итоговых выводов органов расследования и суда»<sup>2</sup>.

Таким образом, теория доказательств фактически не имеет каких-либо жёстко установленных отраслевых границ, а законодательство о различных видах административно-юрисдикционных производств схожим образом трактует значение и процессуальные способы закрепления необходимых для принятия решения по юридическим делам фактических данных.

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 25 апреля, 30 октября, 31 октября 2002 г., 4 июля, 18 декабря 2003 г., 9 мая, 4 июля, 28 июля, 20 августа 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1; 2002. — № 18. — Ст. 1721; № 44 — Ст. 4295; № 44. — Ст. 4298; 2003. — № 27. — Ст. 2708; № 27. — Ст. 2717; № 50. — Ст. 4847. 2004. — № 19. — Ст. 1838; № 27 (4.2). — Ст. 2717; № 31. — Ст. 3229; № 34. — Ст. 3529; № 34. — Ст. 3533.

<sup>2</sup> Шейфер С.А. Понятие доказательства: спорные вопросы теории // Государство и право. — 2008. — № 3. — С. 20—21.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм., внесёнными Указами Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20; 10 февраля 1996 г. № 173; 9 июня 2001 г. № 679; 25 июля 2003 г. № 841) И Рос. газ. — 1993. — 25 дек.; Собр. Законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 152; № 7. — Ст. 676; 2001. — № 24. — Ст. 2421; 2003. — № 30. — Ст. 3051.

2. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 3 марта 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 9. — Ст. 1011.

3. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с изм. от 30 июня 2003 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 23. — Ст. 2277; 2003. — № 27 (Ч.1). — Ст. 2697.

4. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

5. Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 № 64-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 15. — Ст. 2037.

6. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании: Закон Рос. Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-Г (в ред. от 25 июля 2002 г.) // Ведомости Съезда народн. депутатов и Верх. Совета Рос. Федерации. — 1992. — № 33. — Ст. 1913; Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 30. — Ст. 3033.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 16 апреля 2001 г., 23 декабря 2003 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 32. — Ст. 3301; 1996. — № 9. — Ст. 773; № 34. — Ст. 4026; 2001.- № 17. — Ст. 1644; 2003. — № 52. — Ст. 5034.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть вторая от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ (с изм. от 12 августа 1996 г., 26 марта, 11 ноября 2003 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 5. — Ст. 410; № 34. — Ст. 4025; 2003. — № 13. — Ст. 1179; № 46. — Ст. 4434.

9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 35. — Ст. 3648.

10. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (с изм. и доп. от 2 марта 1999 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 50. — Ст. 4873; 1999. — № 10 — Ст. 1158.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 15 марта, 9 июля 1999 г., 20 марта 2001 г.; 8 декабря 2003 г., 11 марта, 4 июля, 26 июля 2004 г.) // Собр. законодательства Рос Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 2954; 1999. — № 11 — Ст. 1255; № 28. — Ст. 3489; 2001. — № 13. — Ст. 1140; 2003. — № 50. — Ст. 4848-2004. — № 11. — Ст. 914; № 27 (4.2). — Ст. 2712; № 30. — Ст. 3096.

12. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (с изм. и доп. от 8 июля 1999 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 12, — Ст. 1383; 1999. — № 28. — Ст. 3483.

13. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2001 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999 — № 14, — Ст. 1650-2002, — № 1, — Ст. 2.

14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 25 апреля, 30 октября, 31 октября 2002 г., 4 июля, 18 декабря 2003 г., 9 мая, 4 июля, 28 июля, 20 августа 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1; 2002. — № 18. — Ст. 1721; № 44. — Ст. 4295\* № 44. — Ст. 4298; 2003. — № 27. — Ст. 2708; № 27. — Ст. 2717; № 50. — Ст. 4847; 2004. — № 19. — Ст. 1838; № 27 (4.2). — Ст. 2717; № 31. — Ст. 3229; № 34. — Ст. 3529; № 34. — Ст. 3533.

15. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. от 28 июля 2004 г.) // Рос. газ. — 2002. — 20 ноября; Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3230.

16. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 г.) // Ведомости РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685; Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 51. — Ст. 4970.

17. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 19. — Ст. 2059.

18. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002, — № 30, — Ст. 3012.

19. О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 29. — Ст. 3682.

20. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — № 31. — Ст. 3215.

21. О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста: Федеральный закон от 1 декабря

2006 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 50. — Ст. 9186.

22. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 49. — Ст. 7020.

23. Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3827.

24. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3591.

25. О деятельности по приёму платежей физических лиц, осуществляемой платёжными агентами: Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 26. — Ст. 1378.

26. Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 г. № 726 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 40. — Ст. 3937.

27. Об утверждении Правил дорожного движения Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 47. — Ст. 4531.

28. О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: Приказ МВД Российской Федерации от 5 мая 2011 г. № 403 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2012. — № 36.

29. Об утверждении инструкции об осуществлении привода: Приказ МВД Российской Федерации от 21 июня 2003 г. № 438 // Рос. газ. — 2003. — 11 июля.

### **Акты, утратившие юридическую силу**

1. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // С.З. — 1864. — Т. VIII. — СПб.: Типография второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1864.

2. Кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической республики об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1984. — № 27. — Ст. 910.

### **Специальная литература**

1. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник / А.Б. Агапов. — М.: Статут, 2000. - 251 с.

2. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / А.Б. Агапов. — М., Эксмо, 2004. — 1012 с.
3. Административная юрисдикция: курс лекций. — М.: ЮИ МВД РФ, 1994. — 213 с.
4. Административное право России: курс лекций / К.С. Вельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманёвой. — М.: Велби, Проспект, 2007. — 704 с.
5. Административное право: учебник / под общ. ред. Б.М. Лазарева. — М.: Юрид. лит., 1991, — 836 с.
6. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. — М.: Юристь, 2004. — 845 с.
7. Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. проф. И.Ш. Киялханова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. — 516 с.
8. Александров Н.Г. Теория государства и права / Н.Г. Александров. — М.: Юрид. лит., 1968.-796 с.
9. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1984, — 728 с.
10. Андреевский И.Е. Полицейское право. Т.1: Полиция безопасности.—СПб., 1874.-694 с.
11. Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур / И.Н. Барциц // Государство и право. — 2008. — № 3, — С. 5 —11.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. — 3-е изд., исправ. и доп. — М.: Эксмо, 2007. — 528 с.
13. Вельский К.С. К вопросу о предмете административного права / К.С. Вельский // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 14 — 21.
14. Вельский К.С. Полицейское право: учебник / К.С. Вельский. — М.: Дело и Сервис, 2006. — 816 с.
15. Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и её элементы / А.Ю. Величко // Государство и право. — 2008. — № 1, — С. 100—104.
16. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование / И.А. Галаган. — Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та, 1970. — 387 с.
17. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование / И.А. Галаган. — Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та, 1976. — 356 с.
18. Головкин В.В. Понятие и назначение юрисдикции по российскому праву / В.В. Головкин // Государство и право. — 2007. — № 3. — С. 20 — 25.
19. Горский Г.Ф. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе / Г.Ф. Горский, Л.Д. Кокорев, П.С. Элькин. — Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та, 1978. — 300 с.
20. Дёмин А.А. Теория административного процесса нуждается в совершенствовании / А.А. Дёмин // Административное право на рубеже ве-

ков: межвузовский сборник научных трудов. — Екатеринбург: Изд-во Урал, ун-та, 2003. — С. 147 — 154.

21. Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник / В.В. Денисенко, А.Н. Позднышов, А.А. Михайлов. — М.: ИМЦ ГУК ИВД России, 2002. - 176 с.

22. Зеленский В.С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе: монография / В.С. Зеленский. — Харьков, 1979. — 142 с.

23. Зуев Б.Р. Стадии производства по делам об административных правонарушениях: понятие, сущность и содержание / Б.Р. Зуев // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. д.ю.н., проф. В.Я. Кикотя. — М.: МосУ МВД России, 2003. — С. 198 — 201.

24. Иванов О.В. Рец. на кн. Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» / О.В. Иванов // Труды Иркутского государственного университета. Т. XXXIX. Серия юридическая. — 1965. — Вып. 7. Ч. II. — С. 256 — 258.

25. Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права / Н.П. Карадже-Искров. — Иркутск: Иркутский гос. ун-т, 1927. — 127 с.

26. Кобалевский В.И. Очерки советского административного права / В.И. Кобалевский. — Харьков, 1924. - 423 с.

27. Корнев А.П. Советское законодательство об административной ответственности / А.П. Корнев. — Пермь, 1969. — С. 276.

28. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том II: Часть Особенная / Н.М. Коркунов. — Изд. 4-е. — СПб., 1903. — 439 с.

29. Корф С.А. Административная юстиция в России Т.2 / С.А. Корф. — СПб., 1910, — 467 с.

30. Майоров В.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административно-правового принуждения / В.И. Майоров // Полицейское право: научно-практический журнал Омской академии МВД России. — 2005. — № 2. — С. 45 — 46.

31. Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие / Н.В. Макарейко. — М.: Юрайт-Издат, 2003. - 246 с.

32. Манохин В.М. Органы советского государственного управления / В.М. Манохин. — Саратов, 1962. - 228 с.

33. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. — Воронеж: Изд. Воронеж. гос. ун-та, 1999. — 287 с.

34. Михайлов А.А. Административная юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Михайлов. — Ростов-на-Дону, 2003. — С. 52 — 54.

35. Мудрость великих: книга афоризмов. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2009.— 148 с.

36. Общее административное право: учебник / под общ. ред. проф. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: ВГУ, 2007. - 976 с.
37. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1999. - 957 с.
38. Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел / Ю.К. Осипов. — Свердловск, 1973. - 227 с.
39. Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: научно-практическое пособие / О.В. Панкова; под ред. Н.Г. Салищевой. — М.: Проспект, 2008. - 358 с.
40. Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. — 2-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2007. — 336 с.
41. Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова; под ред. проф. Э.Н. Ренова. — М.: Норма, 2003. - 321 с.
42. Парыгин Н.П. Исполнение административных наказаний: учебное пособие / Н.П. Парыгин, В.В. Головкин. — М.: Эксмо, 2006. — 145 с.
43. Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. 4.1/ И.С. Перетерский. — М., 1945. — 679 с.
44. Петров Г.И. Задачи кодификации советского административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. — 1968. — № 6. — С. 33 — 38.
45. Петухов Г.Е. Административная юстиция в царской России / Г.Е. Петухов // Правоведение. — 1974. — № 5. — С. 73 — 75.
46. Платонов И.В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / И.В. Платонов.—СПб, 1900. — 211 с.
47. Полякова Н.В. К вопросу об особенностях стадии возбуждения производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции / Н.В. Полякова // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: материалы II международной научно-практической конференции, г. Уфа, 28-29 апреля 2010 года: в 7 ч. Ч. 7 / под ред. Ф.Б. Мухаметшина. — Уфа.: УЮИ МВД РФ, 2010. — С. 94 — 101.
48. Процессуальное право: энциклопедический словарь. — М.: НОРМА, 2003.-769 с.
49. Резник Г.М. Внутреннее убеждение при оценке доказательств / Г.М. Резник. — М., 1977. - 127 с.
50. Розенфельд В.Г. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения): учебное пособие / В.Г. Розенфельд, В.В. Серёгина. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.-213 с.
51. Розенфельд В.Г. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс:

учебное пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Стариков. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993— 181 с.

52. Российский энциклопедический словарь: в 2 кн. / гл. ред. А.М. Прохоров. — М.: Большая российская энциклопедия, 2001. — Кн. 2. — 947 с.

53. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — 4-е изд., пересмотр и доп. — М.: Норма, 2009. — 928 с.

54. Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях / Б.В. Россинский // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. — М.: МосУ МВД России, 2003. — С. 147 — 152.

55. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. — М., 1964. - 265 с.

56. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: автореф. дис... канд. юрид. наук / А.В. Самойленко. — Киев, 1971. — 26 с.

57. Соловьёва О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного исследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.М. Соловьёва. — Ростов-на-Дону, 2004. — 22 с.

58. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. — М., 1972. - 326 с.

59. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — 798 с.

60. Стайнов П. Особенности юрисдикции в области на административного / П. Стайнов. — София, 1956. — 245 с.

61. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории / Ю.Н. Стариков. — Воронеж: Изд. ВГУ, 1998. — 276 с.

62. Стариков Ю.Н. Административный процесс как «новая» отрасль российского административного права / Ю.Н. Стариков // Юридические записки. Вып. 16: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права / под ред. Ю.Н. Старикова. - Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2003. — 117 с.

63. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин. — М., Юридическая литература, 1949. — С. 44.

64. Таганцев Н.С. Лекции по русскому уголовному праву. Общая часть / Н.С. Таганцев. — Вып. II. СПб., 1888. — С. 502.

65. Тадевосян В.С. Государственное управление: комплексный правовой анализ / В.С. Тадевосян // Советское государство и право. — 1963. — № 1. — С. 131.

66. Тимошенко И.В. Административная ответственность: конспект лекций / И.В. Тимошенко. — Ростов н/Д: Феникс, 2007. - 228 с.
67. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А. Тихомиров. — М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. — 798 с.
68. Тюрина А.А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе: монография / А.А. Тюрина. — М.: Городец, 2009. — 189 с.
69. Хаманёва Н.Ю. Проблемы административной юстиции на современном этапе развития России как института защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманёва // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. — М.: Статут, 2002. — С. 3—17.
70. Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: монография / Н.Н. Цуканов; научн. ред. Ю.П. Соловей. — Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012, —465 с.
71. Шейфер С.А. Понятие доказательства: спорные вопросы теории / С.А. Шейфер // Государство и право. — 2008. — № 3. — С. 20—25.
72. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. — М.: Юрид. лит., 1979.— 342 с.
73. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. О.Е. Кутафин. — М.: Большая российская энциклопедия, 2003. - 989 с.
74. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография / А.Ю. Якимов. — М.: Норма, 1999. — 318с.

Учебное издание

Леженин Алексей Валерьевич

**Административная юрисдикция органов внутренних дел  
Курс лекций**

Редактор Н.Ф. Палихова

Компьютерная верстка В.В.Павлова

Подписано в печать 10.12.2012. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Усл. неч. л. 6,97. Уч.-изд. л. 6,38. Усл. кр.-отг. 7,10.  
Тираж 100 экз. Заказ №367

Воронежский институт МВД России  
394065, г. Воронеж, просп. Патриотов, 53

Типография Воронежского института МВД России  
394065, г. Воронеж, просп. Патриотов, 53