

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

«Правовое регулирование государственного управления и местного самоуправления»

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Студент	<u>С.В. Чернякина</u> (И.О. Фамилия)	(личная подпись)
Научный руководитель	<u>Г.А. Ожегова</u> (И.О. Фамилия)	(личная подпись)

Руководитель магистерской
программы д.ю.н. профессор Д.А. Липинский _____
«_____» _____ 20____ г.

Допустить к защите
Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина _____
«_____» _____ 20____ г.

Тольятти 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА КАК ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	7
1.1. Понятие и сущность административного процесса.....	7
1.2. Участники административного процесса.....	30
Глава 2. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА	40
2.1. Административно-процедурные действия.....	40
2.2. Административно-юрисдикционные действия.....	44
Глава 3. ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА	49
3.1. Производство по делам об административных правонарушениях.....	49
3.2. Иные виды административного производства (дисциплинарное производство, производство по жалобам, согласительное производство).....	77
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ	92

ВВЕДЕНИЕ

Процесс в дословном смысле слова обозначает порядок реализации какого-либо вида деятельности. Значение вышеуказанного термина заключается в определении и закреплении совокупности различного рода действий, совершаемых в интересах достижения поставленной цели.

В подобном понимании есть все необходимые основания для того, чтобы и государственно-управленческую деятельность квалифицировать в качестве процессуальной. И действительно, исполнительные органы (должностные лица) ради практической реализации поставленных перед ними задач, возложенных на них функций и предоставленных им полномочий, повседневно осуществляют разнообразные действия. Они приобретают определенную правовую форму, в содержание которой заложены определенные правовые методы.

Иначе говоря, сама государственно-управленческая деятельность, главным содержанием которой является реализация исполнительной власти, может трактоваться в качестве административного процесса, так же как судебная деятельность воспринимается как судебный процесс¹.

Все же если судебнo-процессуальная деятельность регламентирована законодательством, то для административного процесса это не характерно. Не существует административно-процессуального кодекса, который определял бы порядок совершения разнообразных управленческих действий, производимых повседневно в многообразном масштабе и на разных уровнях исполнительной власти. Важность подобного кодифицированного действия безусловна.

Давно имеются причины для того, чтобы найти такую процессуальную форму государственно-управленческой деятельности, которая, во-первых, отвечала бы современному уровню правовой регламентации управленческих деяний и, во-вторых, имела бы в состоянии выразить специфику юридической

¹ Гулягин А.Ю. Административная и уголовная юрисдикция: общность процессуальной природы // Административное право и процесс. – 2011. - № 11.

властности и завершенности волеизъявлений субъектов исполнительной власти².

Кончено вышесказанное, на наш взгляд, обуславливает актуальность темы предоставленной работы.

Цель работы заключается в рассмотрении проблемных аспектов развития и осуществления института административного процесса, разработке путей их решения, а также формированию назначений по совершенствованию и использованию норм функционирующего административного законодательства.

Задачами исследования являются:

- 1) рассмотрение понятия и правовой природы административного процесса;
- 2) дефиниция и анализ административно-процедурных действий;
- 3) определение и анализ административно-юрисдикционных теорий;
- 4) рассмотрение и правовая природа производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) дефиниция и рассмотрение иных видов административного производства.

Теоретическую основу дипломной работы составили действия функционирующего административного законодательства, учебная литература, а также произведения отечественных административистов (В.Д. Сорокин, А.А. Стребкова, Н.Г. Салищева, Д.М. Овсянко, Д.Н. Бахрах, Л.Л. Попов, Ю.Н. Стариков и др.

² Рогачева О.С. К вопросу о необходимости модернизации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2011. - № 11.

Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА КАК ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Понятие и сущность административного процесса.

Административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность исполнительных органов (должностных лиц) по анализу и санкции разнообразного рода субъективных административных дел, начинающихся в сфере государственного управления, в последовательности осуществления задач и функций исполнительной власти³.

Специфика административного процесса, сложившегося в качестве теоретически объединяемой области правоотношений внутри административного права, состоит в том, что, в отличие от уголовного и гражданского процесса, где процедура определяется лишь применительно к санкции дискуссионной ситуации в рамках судопроизводства, административный процесс имеет в своей основе положительные процедуры, бытующие в рамках осуществления исполнительных и распорядительных правомочий субъектов государственного управления⁴. Управленческая деятельность органов государственного управления и должностных лиц средствами административного права заключена в установленные процедурные рамки.

Во-первых, это совокупность, система одновременно производимых субъектами публичного права актов.

Во-вторых, последовательность совершения юридически важных действий регулируется процессуальными нормами административного права.

В-третьих, административный процесс как деятельность субъектов публичного права заключается в прохождении этапов, на каждом из которых участниками процесса свершаются определенные юридические действия,

³ Административное право России: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв.ред. д.ю.н., проф. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2009. – С. 685.

⁴ Елагин Р.И. Административное право России. Учебник. (Серия «Высшая школа»). – М.: Издательство Книжный мир, 2011. – С.88.

сконцентрированные на достижение конкретного юридического следствия: принятие акта управления, выдача юридического документа, предоставление извещения и т.п.

В-четвертых, последней целью и итогом административного процесса проявляется осуществление субъектами правоотношений прав и обязанностей на основе должных материальных норм права⁵.

Правоприменительный административный процесс обращен на санкцию, на основе отвечающих норм права конкретных актуальных обстоятельств, в том числе юридических конфликтов в области исполнительной власти. Он вводит в себя следующие виды деятельности.⁶

- 1) властно-организующая деятельность органов государственной власти и служебных лиц;
- 2) деятельность физических и юридических лиц по осуществлению своих прав и законных интересов, а также по осуществлению порученных на них обязанностей в области государственного правления.

Деятельность физических и юридических лиц по реализации относящихся им на основе правовых норм субъективных прав и обязанностей, обращенная на удовлетворение их законных интересов, является право реализующим процессом, который во многих условиях призывает синхронного осуществления органами государственного управления и органами местного самоуправления их властных полномочий в рамках надлежащих правил, предусмотренных административно-процессуальными нормами.

Властно-организующая деятельность компетентных органов государственного управления и должностных лиц, а также деятельность судов по реализации доверенных на них функций по реализации мер административного принуждения, и по использованию мер административного

⁵ Елагин Р.И. Указ. соч. – С.88.

⁶ Административное право Российской Федерации / Отв.ред. Н.Ю. Хаманева. – 2-е изд., перераб.и доп. – М.: Юрист, 2006. – С.311.

наказания показывается как еще один вид правоприменительного административного процесса⁷.

Одновременно административный процесс имеет место при осуществлении судами функций административной юстиции, т.е. судебного контроля за законностью воздействий органов публичной власти в отношении граждан и организаций.

Административный процесс содержит в себя три составляющие: административные процедуры, административную юрисдикцию, административную юстицию.

Административные процедуры – сконцентрированные на осуществление предусмотренных законодательством либо подзаконными нормативно-правовыми актами прав и свобод граждан, прав и законных интересов объединений, упорядоченные в нормативной последовательности акты органов исполнительной власти и образуемых ими государственных учреждений.

Под административной юрисдикцией понимается процесс анализа и разрешения административных дискуссий, в том числе использования органами исполнительной власти и судами пределов административного принуждения к физическим и юридическим лицам, рассмотрения жалоб граждан и организаций органами публичной власти.

Административная юстиция предполагает судебный контроль за законностью актов государственного управления, получаемых органами (должностными лицами) исполнительной власти, и актов, зачисляемых органами местного самоуправления.

Вопросы административного процесса стали разрабатываться в науке советского административного права с шестидесятых годов 20 века. При этом по данным вопросам имелись высказывания различных точек зрения и мнений.

⁷ Стребкова А.А. Административный процесс как юридическая категория: понятие и сущность // Юристы-Правоведь. – 2007. - № 4.

Проанализируем важнейшие концепции административного процесса. Юрисдикционная концепция сложилась на основе традиционных общеправовых представлений о сущности и строению процесса, сформированных в ходе научной работы над вопросами гражданского и уголовного процесса.

В.С. Тадевосян обусловил административный процесс как вытекающую из административно-правовых взглядов определенную деятельность по разрешению дискуссий⁸.

По мнению Н.Г. Салищевой, которая одна из первых сделала попытку предоставить обобщенное и теоретически обоснованное изучение одной из самых слабо разработанных вопросов науки административного права и правовой науки вообще. Административный процесс – это рассмотрение государственными органами дискуссий, начинающихся при разрешении индивидуальных дел, а так же использование мер принуждения⁹.

Указанная концепция признает равнозначным содержание представлений «административный процесс» и «гражданский процесс» (или «уголовный процесс») и суждений «гражданский процесс» и «уголовный процесс». В рамках юрисдикционной концепции говорится, что любой процесс показывается «по отношению к лицам, преступающим правовые нормы, способом обеспечения обязательности норм права и применения мер воздействия (принуждения)».

Учитывая мнение О.В. Иванова, который утверждает, что процесс – это специальная деятельность, обладающая целью в определенном законом порядке достичь принудительной реализации норм материального права по властной их реализации, по использованию мер принуждения, возникающих разрешениями за неисполнение норм материального права¹⁰.

⁸ Шатов С.А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2005. - № 6.

⁹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964.

¹⁰ Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского государственного университета. Т. XXXIX. Серия юридическая. Вып. 7. Ч. 11.-Иркутск, 1965.

В рамках юрисдикционной концепции представление «процесс» и «производство» находятся в своеобразном соотношении, при котором процесс проявляется суждением более ограниченным.

Надлежащим образом, и процессуальными в рамках юрисдикционной концепции определяются лишь административно-правовые нормы, учреждающие процедуру санкции административных споров и применения мер административного принуждения. В общем виде административный процесс единомышленники юрисдикционной концепции находили, как «регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по использованию мер административного принуждения»¹¹.

Управленческая концепция. Г.И. Петров указывал, что административный процесс в широком понимании – это процесс распорядительной и исполнительной деятельности органов государственного правления¹².

Учитывая точку зрения С.А. Шатова, административный процесс не только деятельность государственных органов по разрешению субъективных дел в области государственного управления, но прежде всего последовательность осуществления административно-правовых норм¹³.

Д.Н. Бахрах же отмечал, что особенностью административного процесса является то, что он осуществляет не только юрисдикционную деятельность, т.е. деятельность по рассмотрению диспутов и употреблению принудительных мер,

¹¹ Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // www.eLIBRARY.RU (дата доступа: 04.04.2012 г.).

¹² Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. – 1965. - № 5 (www.knigafund.ru (дата доступа 10.04.2012 г.)).

¹³ Шатов С.А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2005. - № 6 (www.eLIBRARY.RU (дата доступа: 10.04.2012 г.)).

но и деятельность по осуществлению регулятивных норм, «деятельность, так сказать, утвердительного характера»¹⁴.

В продолжение дискуссии о предметном содержании категории «административный процесс» показываются дебаты вокруг категории «административная процедура». Отдельными представителями «судебной» концепции административного процесса (с выделением в качестве самостоятельного феномена управленческого процесса) высказывается точка зрения о развитии «управленческих процедур» как «ориентированных на достижение конкретного результата, заключающихся из последовательно сменяющих друг друга актов поведения, урегулированных нормами права, иерархично выстроенных, неизменно находящихся в динамике, в формировании последовательностей совершения управленческих поступков, в этой связи административные регламенты определяются как «нормативно-правовые акты, определяющие управленческую процедуру». Представляется сомнительной разумность аналогичного противопоставления терминов «управленческая процедура» и «административная процедура».

Нельзя не согласиться с ведущим показанной концепции административного (управленческого) процесса Ю.Н. Стариловым, который анализирует вышеуказанные процедуры в виде идентичных явлений: «Управленческий процесс разумно связывать с неисчислимыми административными процедурами, которые пронизывают практическую управленческую деятельность современного Российского государства». Из этого вытекает, что в дальнейшем термины «административная процедура» и «управленческая процедура» будут разбираться как совпадающие по объему.

Симптомом, предназначенным для отнесения общественных отношений к числу процессуальных, является процессуальный характер регулирующих норм. Именно, процесс – это любая исполнительно-

¹⁴ Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие. – М.: Проспект, 2007 (ИПС «Консультант Плюс»).

распорядительная деятельность, реализовываемая на основе обусловленных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс в единое целое. Осуществление всех материальных норм административного права совершается посредством административного процесса¹⁵.

Деятельность по осуществлению регулятивных норм административного процесса и составляет особенность административного процесса по сопоставлению с другими видами процесса.

Таким образом, административный процесс:

- 1) это юридическая конфигурация осуществления исполнительной власти и, таким образом, имеет ярко выраженную юридически управленческую природу;
- 2) осуществляется органами исполнительной власти всех уровней, а также иными субъектами, что составляет следствие его динамичности;
- 3) обеспечивает осуществление материальных норм Российского права;
- 4) включает в себя отдельные производства, регулируемые специальными группами административно-правовых норм процессуального характера;
- 5) заключается в процессуальной деятельности уполномоченных субъектов и административно-правовых отношений.

Административный процесс – это такая деятельность, в процессе осуществления которого формируются, меняются и прекращаются отношения, регулируемые административно-процессуальным правом как независимой процессуальной областью российского права.

Аналогично иным разновидностям юридического процесса, административный процесс представляет собой обусловленную процедуру, формирующуюся из предусмотренных законом и реализовываемых в логической последовательности действий участников процесса. Отталкиваясь из данного, общая теория права, в том числе наука административного права,

¹⁵ Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 5, 9, 19).

распознаёт в названной процедуре обусловленные стадии, в пределах которых участники административного процесса должны или правомочны производить предусмотренные законом акты. Этап можно обусловить, как часть процесса, в границах которой участники предоставленного административного производства осуществляют непреложные или вероятные действия, предусмотренные для этого этапа, оформляемые надлежащими юридическими документами. Выполнение актов в рамках последующей стадии является необходимым условием осуществления предыдущих этапов предоставленного производства¹⁶.

К ним относятся:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие постановления по административному делу;
- 4) осуществление решения по административному делу;
- 5) пересмотр постановления по административному делу.

Проанализируем лаконично главные особенности этапы административного процесса.

Возбуждение производства по административному делу. Составление предусмотренных официальных документов в административном процессе необходимо для возбуждения того или прочего производства. Например, для того чтобы было принято производство по рассмотрению заявления, необходимо, чтобы такое заявление было официально получено в письменной форме в соответствующий орган исполнительной власти, предприятие, учреждение, организацию и т.д. При этом действующее законодательство не исключает анализ заявлений и в устной конфигурации. В этом случае устное заявление следует официально зарегистрировать.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Наряду с

¹⁶ Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М.: Юрист, 2000. – С. 200.

государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях возможно вестись на государственном языке республики, на территории которой располагаются судья, орган, должностное лицо, уполномоченные разбирать дела об административных правонарушениях.

Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать, объясняться, заявлять ходатайства и отводы, выносить жалобы на родном языке, либо на другом без труда избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика (ст. 24.2 КоАП РФ)¹⁷.

В Конституции РФ в ч. 2 ст. 68¹⁸ указывается, что республики вправе определять свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они применяются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать разъяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке, либо на другом свободно выбранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика (ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ).

В п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «Об отдельных вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» «При решении вопроса о подведомственности и подсудности судьям судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях необходимо исходить из положений, закрепленных в главе 23 КоАП РФ, согласно которым к

¹⁷ СЗ РФ. – 2002. - № 2 (ч.2).

¹⁸ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. – 2009. - № 4. – Ст. 68.

компетенции судей отнесены дела, перечисленные в части 1 статьи 23.1 КоАП РФ, учитывая при этом следующее:

а) судьи районных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование (статья 28.7 КоАП РФ) либо когда санкция статьи, устанавливающей ответственность за административное правонарушение, предусматривает возможность назначения наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы (абзац второй части 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

Вопрос о проведении административного расследования решается при возбуждении дела об административном правонарушении лицами, указанными в части 2 статьи 28.7 КоАП РФ. Административное расследование вправе проводить должностные лица, перечисленные в части 4 статьи 28.7 КоАП РФ, а также прокурор (пункт 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При решении вопроса о подведомственности и подсудности судьям судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях необходимо исходить из положений, закрепленных в главе 23 КоАП РФ, согласно которым к компетенции судей отнесены дела, перечисленные в части 1 статьи 23.1 КоАП РФ, учитывая при этом следующее:

Административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы,

установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному.

Установив, что административное расследование фактически не проводилось, судьей районного суда при подготовке дела к рассмотрению следует решить вопрос о его передаче мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ. В случае проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отраслях законодательства, не указанных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, судья выносит определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ;

б) судьи гарнизонных военных судов рассматривают дела обо всех правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ, если они совершены военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы (абзац первый части 3 статьи 23.1 КоАП РФ);

в) судьи рассматривают также отнесенные к компетенции иных органов (должностных лиц) дела, указанные в части 2 статьи 23.1 КоАП РФ, при условии, что они были переданы на их рассмотрение в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и других указанных в законе обстоятельств признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей.

Учитывая, что передача дел данной категории на рассмотрение судье относится к компетенции названных выше органов (должностных лиц), судья в указанном случае обязан принять дело к рассмотрению по существу;

г) по общему правилу дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, подведомственные судьям судов общей юрисдикции, рассматривают мировые судьи. Подсудность дел мировым судьям определяется путем исключения категорий дел, отнесенных к компетенции судей районных судов, военных судов и арбитражных судов;

д) судьи судов общей юрисдикции не вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, перечисленных в абзаце четвертом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями, поскольку эти дела подсудны судьям арбитражных судов. Указанный в этой норме перечень видов правонарушений является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Дела, указанные в абзаце четвертом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, не подсудны судьям судов общей юрисдикции и в том случае, когда по ним в соответствии со статьей 28.7 КоАП РФ проводилось административное расследование, а также когда индивидуальный предприниматель, совершивший административное правонарушение из числа названных в абзаце четвертом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, утратил статус индивидуального предпринимателя. Дела об административных правонарушениях, перечисленных в абзаце пятом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, подсудны судьям арбитражных судов независимо от того, кем было совершено административное правонарушение: должностным лицом, юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

е) дела об иных правонарушениях, отнесенных к компетенции судей (части 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ) и не указанных в абзацах четвертом и пятом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, подсудны судьям судов общей юрисдикции независимо от характера административного правонарушения и статуса лица, привлекаемого к ответственности (в том числе дела о правонарушениях,

совершенных юридическими лицами, а также гражданами, являющимися индивидуальными предпринимателями);

ж) в соответствии со статьей 23.2 КоАП РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных лицами от шестнадцати до восемнадцати лет (в том числе дела, перечисленные в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ), отнесено к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, за исключением дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.18 КоАП РФ, и дел о правонарушениях в области дорожного движения, которые рассматриваются комиссией в случае передачи дела на ее рассмотрение уполномоченным органом (должностным лицом). Указанными комиссиями рассматриваются также дела о правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП РФ.

Поскольку комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав не может назначать виды наказания, отнесенные к исключительной компетенции судей, дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей, указанной в части 2 статьи 23.1 КоАП РФ, которое совершено несовершеннолетним, может быть передано указанной комиссией на рассмотрение судьи (пункт 1 части 2 статьи 29.9 КоАП РФ);

з) при определении подсудности необходимо также учитывать закрепленные в статье 29.5 КоАП РФ правила о территориальной подсудности дел об административных правонарушениях.

В части первой этой статьи закреплено общее правило, в соответствии с которым дело рассматривается по месту совершения правонарушения. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, - место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме

бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность¹⁹.

При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со статьей 54 ГК РФ.

Вместе с тем подсудность дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических лиц по результатам проверки их филиалов, определяется местом нахождения филиалов, в деятельности которых соответствующие нарушения были выявлены и должны быть устранены.

Общая территориальная подсудность в соответствии с частью 1 статьи 29.5 КоАП РФ может быть изменена по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о передаче дела для рассмотрения по месту жительства данного лица. При этом необходимо учитывать, что КоАП РФ не предусматривает возможность передачи дела для рассмотрения по месту нахождения юридического лица в случае поступления такого ходатайства от его законного представителя (защитника).

Разрешая ходатайство лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства, необходимо иметь в виду, что КоАП РФ не обязывает данное лицо указывать причины, по которым оно просит об этом, и представлять доказательства, подтверждающие уважительность таких причин.

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

Судья вправе отказать в удовлетворении ходатайства указанного лица с учетом конкретных обстоятельств дела, если это необходимо для обеспечения баланса прав всех участников производства по делу об административном правонарушении или защиты публичных интересов.

К таким случаям, в частности, относятся: возражение потерпевшего, обладающего процессуальными правами, аналогичными правам лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, привлечение которого к участию в деле является обязательным (части 2 и 3 статьи 25.2 КоАП РФ). Удовлетворение ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства в данном случае может повлечь нарушение права потерпевшего на судебную защиту;

- установление фактов недобросовестного пользования своими процессуальными правами лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, выражающегося, например, в последовательном заявлении ходатайств об отложении рассмотрения дела об административном правонарушении по различным основаниям, а впоследствии - о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства; возбуждение в отношении лица дела об административном правонарушении, санкция за совершение которого предусматривает назначение наказания в виде административного ареста или административного выдворения, поскольку из положений части 3 статьи 25.1, части 4 статьи 29.6 КоАП РФ следует, что такие дела должны рассматриваться в день получения протокола об административном правонарушении и с обязательным присутствием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В п. 4 данного Постановления разъяснено, что основным недостатком протокола показывается отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст.

28.2 КоАП РФ²⁰ «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, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, другие сведения, нужные для разрешения дела», и иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.).

Следовательно, непредставление физическому лицу или его законному представителю, а также представителю юридического лица перевода протокола об административном правонарушении нарушает их право на ознакомление с протоколом и с материалами дела, лишает возможности показать объяснения и замечания по содержанию протокола, права выступать и приносить разъяснения, сообщать ходатайства и отводы, т.е., по существу, отнимает их права на защиту.

Таким образом, отсутствие перевода протокола в случае, когда дело об административном правонарушении возбуждено в отношении лица, не владеющего языком, на котором ведется производство по делу, является причиной для возвращения судом протокола и материалов дела в соответствии

²⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ //Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 2 (ч.2). – Ст. 28.2.

с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ²¹ «имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу» вне зависимости от того, заявлено ли ходатайство о переводе.

Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ²² «в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в сфере благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или другим владельцем земельного участка либо иного объекта недвижимости, зарегистрированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, владеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, либо в случае доказательства в соответствии с частью 2 статьи 2.6.1 КоАП РФ²³ хранящихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства предоставленных о том, что во время фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица, 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 составляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ»²⁴, либо закономерностей, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или прочей охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, принимающих участие в производстве по делу о безопасности лиц, принимающих участие в производстве по делу об административном

²¹ СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч.1).

²² СЗ РФ. – 2002. - № 3 (ч.3).

²³ СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч.1).

²⁴ СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч.1).

правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц (ст. 24.3 КоАП РФ)²⁵. Лица, участвующие в производстве по делу о безопасности лиц, принимающих участие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом разборе дела об административном правонарушении, обладают правом в письменной форме, а также при использовании средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио и телевидению, допускаются с разрешения судьи, органа, должностного лица, анализирующих дело об административном правонарушении.

Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения, непременным требованием является наличие в нем мотивировочной части. Закрытое рассмотрение может быть в том случае, если это возможно привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны. Последовательность отнесения тех или других сведений к государственной тайне регламентирован Законом РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 21.12.2013)²⁶, Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»²⁷, где хранится перечень сведений, которые не могут быть отнесены к государственной тайне (например, это сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина и т.д.). Вышеуказанная процедура используется также в тех случаях, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве

²⁵ СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч.1).

²⁶ Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября.

²⁷ Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»// ИПС «Консультант Плюс».

по делу, членов их семей, их близких. Полное, объективное выяснение всех обстоятельств дела возможно только тогда, когда все участники производства по делу об административном правонарушении честно реализуют свои обязанности и не будут находиться под прессингом страха за свою жизнь и жизнь близких. Причиной принятия решения о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении также может быть защита чести и достоинства лиц, участвующих в деле, членов их семей, их близких.

В частности, для возбуждения производства по делам о поощрениях необходимо официальное ходатайство управ омокённых субъектов, направленное отвечающему органу или служебному лицу.

За малым исключением, предусмотренным ст.28.4, ч.1 ст.28.6 КоАП РФ²⁸ возбуждение производства по делу об административном правонарушении оформляется официальным документом – протоколом, составляемым по правилам ст. 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ²⁹.

На данном этапе производятся и иные процессуальные поступки, которые в совокупности располагают своей задачей соответствующую юридическую и организационную подготовку дальнейшего формирования предоставленной процедуры. В частности, назначается круг процессуальных участников, причастных к будущему рассмотрению административного дела, в частности, привлечение специалистов, экспертов, переводчика и т.д.³⁰.

Рассмотрение административного дела – вторая, наиболее значительная фаза административной процедуры. Собственно, для нее специфично наиболее широкое участие лиц, причастных к предоставленному производству. В пределах предоставленной стадии изучаются и оцениваются все обстоятельства дела, нужные для последующего аргументированного юридического решения, получаемого полномочным органом или должностным лицом.

²⁸ СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1).

²⁹ Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М.: 1998. – С. 730.

³⁰ СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1).

На данной стадии функционируют процессуальные правила, определяющие последовательность рассмотрения дела коллегиальными и едино начальными органами исполнительной власти, а также судьями, в целом мировыми. В частности, ведется протокол заседания этого органа, если административное дело разбирается коллегиальным органом исполнительной власти. Конечно, необходимым условием правомерности коллегиального анализа (и последующего решения) надлежит быть присутствие кворума. Так, Правительство РФ проекты своих решений, т.е. нормативных актов, анализирует на заседании, которое является правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства РФ³¹.

Принятие решения по административному делу – процессуальная стадия, прямо объединенная с принятием, подготовленного процессуальными действиями участников административного производства на его предшествующих этапах юридического решения.

Применительно к тем или прочим административным производствам существуют процессуальные правила, регулирующие принятие юридического решения как такового. Данные правила определяют последовательность принятия решения коллегиальным или едино начальным органом исполнительной власти, в том числе правомочным служебным лицом. Часть процессуальных правил заключают требования к реквизитам принимаемого юридического решения, – следование определенной формы акта, его целесообразная структура, безупречный стиль изложения, четкость, и краткость текста: отсутствие слов и терминов, допускающих двусмысленную трактовку или уяснение юридического акта; присутствие нужных подписей, регистрационного номера, даты принятия и др.³².

³¹ Макарейко Н.В. Структура административного процесса: проблемы теории и законодательного регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 2000. - № 1 (ИПС «Консультант Плюс»).

³² Экштайн К. Административная процедура – основа административного процесса // Сравнительное конституционное обозрение. – 2002. - № 4. – С. 148.

Четвертой завершающей стадией административного производства является осуществление решения по административному делу, которое, в принципе, заканчивает процедуру административного процесса.

В зависимости от характера административного дела и как следствие, адекватного административного производства, субъективные юридические решения могут:

- 1) юридически оформлять правомочие, предусмотренное отвечающим законом для конкретного лица его, например, утвердительное решение по заявлению гражданина;
- 2) юридически обеспечивать осуществление конкретным органом или должностным лицом обусловленной обязанности, в частности, принять решение о лицензировании обусловленного вида деятельности, произвести действия по восстановлению нарушенного права гражданина и т.д.;
- 3) признав лицо виновным в совершении административного правонарушения или дисциплинарного поступка, определить для него критерий административного наказания или дисциплинарного взыскания³³.

При содействии функционирующих административно-процессуальных норм, действующее законодательство регулирует и назначает важнейшие стороны процедуры осуществления юридических решений, принимаемых посредством правоохранительных и правонаделительных производств, укладывающихся в административный процесс.

Пересмотр решения по административному делу. Отличительной особенностью данной стадии административного процесса является то, что она проявляется обязательной и в таком качестве предусмотрена законодательством. Пересмотр решения по административному делу становится действительным в тех случаях, когда у субъектов, которым прямо направлено решение по административному делу, появляется необходимость

³³ Макарейко Н.В. Структура административного процесса: проблемы теории и законодательного регулирования (ИПС «Консультант Плюс»).

обжалования данного решения по причинам материального или процессуального характера. Вместе с тем действующее законодательство содержит исключение из общего правила. В частности, в соответствии с п. 2 ст.25.2 КоАП РФ обжаловать постановление по делу об административном правонарушении вправе также пострадавший.

Административное решение, принятое в итоге исполнения административного производства, быть может пересмотрено по протесту прокурора, что предусмотрено ст.23 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³⁴.

Надлежит также иметь в виду, что Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ в гл. 24 зафиксировал «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части», тем самым предусмотрев вероятность пересмотра нормативных актов государственного управления по обращению гражданина, организации, а также прокурора в пределах его компетенции³⁵.

Подобно Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ предусматривает производство по делам об оспаривании нормативных правовых действий (гл.23)³⁶.

1.2. Участники административного процесса.

Для любой отрасли права и процесса существенно установить ее субъектов. Речь идет об управы омочённых физических и юридических лицах, которые располагают статусом для совершения действий в сфере регулирования данной отрасли права.

³⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 19.12.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февраля.

³⁵ Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. – Ст. 4472.

³⁶ Административный процесс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.В. Волкова, Е.В. Хахалева, В.Н. Галузо. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – С.26.

Участником административного процесса быть может быть только субъект права. С точки зрения общей теории, субъект права – это общественный субъект, т.е. личность, орган, организация, наделенные государством способностью находиться носителями юридических прав и обязанностей³⁷.

В науке отечественного административного права имеются разнообразные принципы на систему субъектов административного права и административного процесса.

Гражданин как субъект административного процесса – это участник административно-правовых отношений, в которых он выступает в качестве носителя конкретных прав и обязанностей, включаемых в нормативных актах³⁸.

Административно-правовой статус гражданина выявляется через представления право- и дееспособности.

Правоспособность гражданина – признанная за ним законодательством вероятность быть субъектом административного процесса, иметь права и обязанности административного характера. Правоспособность появляется у гражданина с момента его рождения.

Под дееспособностью гражданина понимается его способность своими поступками осуществлять принадлежащие права и возложенные обязанности. Наступление административной дееспособности связывается с достижением гражданином обусловленного возраста, как правило, 18 лет. Всё же в отдельных случаях этот возраст может быть меньше или больше. Так, ответственность за административные правонарушения возникает у гражданина по достижении им 16 лет. До настоящего времени за административно-неправомерные действия гражданина несут ответственность его родители, опекуны, попечители или иные законные представители. Гражданин быть

³⁷ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – М., 2002.

³⁸ Административный процесс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.В. Волкова, Е.В. Хахалева, В.Н. Галузо. – М. 2010. – С. 26.

может ограничен в дееспособности в порядке, определенном действующим законодательством³⁹.

Административно-правовой статус гражданина реализуется в отношениях, возникающих:

- в связи с использованием гражданином его прав в сфере государственного управления;
- в связи с исполнением гражданином возложенных на него административных обязанностей (служить в армии, платить налоги и сборы, охранять природу и окружающую среду);
- в связи с нарушением прав и законных интересов гражданина и восстановлением нарушенных прав;
- в связи с нарушением гражданином его административных обязанностей.

Исполнительная власть – это управленческая власть, реализовываемая на основании и во исполнение российских законов. Это административная деятельность постоянная, деятельность фактически по управлению делами государства. Административный процесс – процесс управления – управленческий процесс⁴⁰.

Органы исполнительной власти обладают следующими признаками:

- они наделены государственно-властными полномочиями;
- реализуют управленческую, исполнительную и распорядительную деятельность;
- располагают надлежащей компетенцией, которой не наделены другие органы и лица;
- обладают внутренней организационной структурой;
- подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим, обязательность распоряжений вышестоящих органов для нижестоящих;

³⁹ Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие. – М.: Проспект, 2007.

⁴⁰ Там же.

- их деятельность носит подзаконный характер. В рамках своей компетенции они вправе издавать подзаконные нормативные акты.

Органы исполнительной власти обладают функциями по принятию нормативных актов; по контролю и надзору; по управлению государственным имуществом; по оказанию государственных услуг.

В административно-правовой литературе выделяются следующие виды органов исполнительной власти:

- 1) по порядку образования выделяют органы исполнительной власти, создание которых предусматривается Конституцией РФ (Правительство), и исполнительные органы, организовываемые на основе текущего законодательства (министерства, ведомства, комитеты и т.д.);
- 2) по территории деятельности выделяют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, территориальные и межтерриториальные органы исполнительной власти;
- 3) по характеру компетенции выделяют органы исполнительной власти общей, отраслевой и межотраслевой компетенции;
- 4) по способу санкции подведомственных вопросов: коллективные и единоличные⁴¹.

Органы исполнительной власти действуют на основе принципов: самостоятельности, независимости от законодательной и представительной власти; единства системы органов исполнительной власти; федерализма; законности; сочетания централизма и децентрализма; гласности; обеспечения прав и свобод человека и гражданина; ответственности за свои действия и принимаемые решения.

В систему органов исполнительной власти входят:

- 1) федеральные органы: Президент, Правительство; федеральные министерства; федеральные службы и иные федеральные органы исполнительной власти;

⁴¹ Стребкова А.А. Административный процесс как юридическая категория: понятие и сущность // Юристъ-Правоведъ. – 2007. - № 4.

2) органы субъектов РФ: главы администраций субъектов; правительства субъектов; управления (главные управления) субъектов; департаменты субъектов; службы и т.д.

Органы местного самоуправления реализовывают власть на местах, разрешая вопросы местного значения исходя из интересов населения данного села, города, района. Органы местного самоуправления призваны выполнять такие функции как обеспечение участия населения в решении местных дел; управление муниципальной собственностью и финансами; социально-культурное, коммунально-хозяйственное и иное обслуживание населения; охрана общественного порядка; претворение в жизнь законов и иных нормативных актов; защита прав и интересов жителей установленного населенного пункта.

Административно-правовой статус органов местного самоуправления характеризуется⁴².

- санкцией на ограничение прав местного самоуправления;
- в соответствии с Конституцией органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, но в порядке, предусмотренном законодательством, некоторые функции государственных органов могут передаваться органам местного самоуправления;
- вероятность независимо решать вопросы местного значения;
- обязательностью решений местных органов самоуправления и должностных лиц, принятых в пределах их полномочий, для осуществления теми, для кого они определены;
- решения органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть упразднены ими или в судебном порядке;
- ответственностью перед населением предоставленного населенного пункта;

⁴² Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: Автореф. дисс. ...д.ю.н. / Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. – М., 2009.

- ответственностью перед государством за соблюдение действующего законодательства.

Участниками административного процесса выдвигаются различные по правовому тезису организации. Разновидностями организаций являются:

- 1) предприятия – хозяйственные организации, образованные для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг для удовлетворения нужд граждан, общества и государства с целью приобретения прибыли;
- 2) учреждения – организации, основанные собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые всецело или отчасти.

Организации могут быть:

- 1) государственными (это собственность государства, поэтому государство в лице его полномочных органов принимает решение об основании такого предприятия, устанавливает цели его деятельности, разрешает вопросы управления и т.д.).

К государственным причисляются организации, созданные на праве хозяйственного ведения либо организованными на праве оперативного управления (казенные предприятия);

- 2) негосударственными (управление ими осуществляют собственники (учредители)). К негосударственным причисляются муниципальные и частные объединения, общественные объединения.

В зависимости от целей деятельности предприятия могут быть коммерческими и некоммерческими.

Административная правосубъектность организаций начинается с момента их основания, т.е. государственной регистрации в определенном порядке, и пресекается с момента их устранения⁴³.

В соответствии со своим административно-правовым статусом организации:

⁴³ Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

- подлежат государственной регистрации (Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и субъектов индивидуальных предпринимателей».⁴⁴);
- подают в государственные органы бухгалтерскую, статистическую и иную отчетность (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ)⁴⁵.
- в процессе исполнения своей предпринимательской деятельности организации константно взаимодействуют с органами исполнительной власти (например, при совершении сделок с землей, при регистрации права собственности на недвижимость)⁴⁶.
- органы исполнительной власти в пределах своей компетенции осуществляют проверки деятельности организаций, последовательность проведения регламентируется отвечающими нормативными актами.

Отдельные особенности административно-правового статуса встречаются у государственных организаций. Они являются собственностью государства, которое принимать решение во многих вопросах образования государственных организаций, их правления, деятельности и т.д. От государства выступают его исполнительные органы, в частности Государственный комитет имущества⁴⁷, следовательно, государственные предприятия значительно больше, чем негосударственные, взаимодействуют с государственными органами.

Подобным административно-правовым статусом располагают муниципальные организации.

Основное их отличие заключается в том, что их статус осуществляется органами местного самоуправления⁴⁸.

⁴⁴ Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3032.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 35. – Ст. 4407.

⁴⁶ Кубанкина Е.И., Павленко В.В. Административное право: Учебное пособие. – 2-е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2008. – С.37-38.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Кубанкина Е.И., Павленко В.В. Административное право: Учебное пособие. – 2-е изд. – С.62-63.

Для общественных организаций и объединений, как полноправных участников административного процесса, входящих в разнообразные административно-правовые взаимоотношения, присущи следующие признаки:

- добровольность объединения в общественную организацию, т.е. добровольное вхождение и выход из организации;
- наличие устава или положения, регулирующего правовое положение предоставленной общественной организации;
- организационно-имущественная обособленность любой общественной организации;
- общественная организация – это самоуправляемая организация, владеющая органами управления с высшим органом – собранием;
- материальное участие членов организации в создании материальной базы, сбор членских взносов в обязательном порядке;
- стабильный состав, совмещающийся, тем не менее, с возможностью обновления членов организации;
- будучи негосударственным формированием, общественные объединения не имеют государственно-властных полномочий, не имеют права выступать от имени государства.

Все общественные организации могут быть классифицированы по последовательности оснований.⁴⁹

- по принципу развития выделяют:
- массовые общественные организации – организации молодежи, спортивные и оборонные, культурные, технические, научные общества и т.д., имеющие ряд общественных сфер, появляющиеся в коллективах граждан на основаниях добровольности. Массовые организации владеют выборные органы и функционируют в соответствии со своим уставом;
- самодеятельные организации – домовые, родительские комитеты – выбираются непосредственно установленным коллективом граждан из

⁴⁹ Там же.

своего состава в установленном количестве человека. В данных организациях отсутствуют связи членства. Состоящие в них граждане не принимают участие в создании материальной базы. Состав организации периодически меняется и пополняется в последовательности выборов надлежащими коллективами, которым они подотчетны;

- общественные органы, располагают определенными признаками самодеятельной организации, а именно отсутствие членства, данные организации создаются из представителей общественных организаций и трудовых коллективов. Формируются как муниципальные, так и государственные общественные органы, они выдвигаются от имени общественной организации;
- внештатные общественные органы являются составной частью государственного аппарата, по заданию надлежащих звеньев управленческого аппарата на общественных основаниях, при этом внештатные органы не лишаются общественного характера, выражающегося в их составе и полномочиях. Только отдельные внештатные органы наделяются административными полномочиями, т.к. выполняют функции штатных звеньев;

2) по масштабам деятельности:

- общественные организации, функционирующие в системе центрального управления (в частности, добровольные дружины);
- общественные организации, функционирующие в системе местного управления (в частности, родительские комитеты);

3) по характеру полномочий:

- располагающие полномочиями государственного характера (добровольные дружины);
- не обладающие властными полномочиями;

4) по конфигурации подчинений:

- организации, возглавляемые государственными органами (в частности, комиссии по делам несовершеннолетних);
- организации, состоящие при общественных организациях и подчиняющиеся им;
- по целям формирования: партии, профсоюзы, комсомол, добровольные общества и союзы.

Участниками административного процесса являются государственные и муниципальные служащие.

Государственная и муниципальная служба организована на воззрениях как подчинение Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ над другими нормативно-правовыми актами, служебными инструкциями при осуществлении государственными и муниципальными служащими своих служебных обязанностей; приоритета прав и свобод человека и гражданина, их истого действия; независимости (в пределах своих полномочий); профессионализма и осведомленности государственных и муниципальных служащих; ответственности государственных и муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее осуществление своих служебных обязанностей; одинакового доступа граждан к государственной и муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; целостности важнейших требований, предъявляемых к государственной и муниципальной службе в России.⁵⁰

Исходя из выше изложенного, можно сделать ряд выводов:

- 1) участники административного процесса – это обладатели, носители установленных прав и обязанностей, которыми они наделяются в связи с необходимостью осуществления своих актуальных потребностей и полномочий;

⁵⁰ См.: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063; Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. - № 10. – Ст. 1152.

- 2) к участникам административного процесса причисляются граждане, государственные органы и органы местного самоуправления, а также предприятия, учреждения и общественные объединения;
- 3) полномочия, которыми наделены участники административного процесса, владеют установленные особенности по своему характеру, объему, формам выражения;
- 4) права и обязанности субъекта административного процесса образуют в своей совокупности его статус. Правовой статус участника административного процесса образуют нормы общие для всех субъектов, но наравне с общественными нормами имеется существенное количество норм, которые осуществляются лишь данным субъектом.

Глава 2. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА.

2.1. Административно-процедурные действия.

В литературе по административному процессу управленческие действия, в рамках которых происходит реализация исполнительной власти и не связанные с осуществлением юрисдикционных функций, охватываются взглядом административно-процедурного производства.⁵¹

Административные процедуры – это установленный законом порядок разрешения органами публичной власти (должностными лицами) субъективных дел в связи с исполнением законных прав и интересов в области государственного управления юридических и физических лиц.⁵²

За последние годы в РФ принят ряд федеральных законов, в которых в той или иной мере определен процесс рассмотрения обращений граждан и их организаций в органы публичной власти, федеральные законы о государственной регистрации юридических лиц и субъективных предпринимателей, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, о лицензировании отдельных видов деятельности, о защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и другие федеральные законы.

В социально-культурной сфере деятельности многочисленные правила определены федеральными законами, связанные с реализацией их права на охрану труда, охрану здоровья, образование, социальное обеспечение и т.д. Административно-процессуальные нормы содержатся в Федеральных законах «О воинской обязанности и военной службе»⁵³, «О статусе военнослужащих»⁵⁴, «Об альтернативной гражданской службе»⁵⁵.

С учетом характера индивидуально-конкретных дел, с точки зрения В.Д. Сорокина, можно выделить, в частности, производство по предложениям и

⁵¹ Административное право России: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв.ред. д.ю.н., проф. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2009. – С. 107-108.

⁵² Кубанкина Е.И., Павленко В.В. Административное право: Учебное пособие. – 2-е изд. – С. 48.;

⁵³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁵⁴ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁵⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

заявлениям граждан и обращения организаций в сфере государственного управления, регистрационное, лицензионное и исполнительное производства⁵⁶.

Административно-распорядительный процесс, заключающийся из ряда производств (регистрационное, лицензионно-разрешительное, служебно-призывное и др.) предложил выделить Д.М. Овсянко⁵⁷.

И.В. Панова выделяет следующие виды производств «административно-правонаделительного процесса»: по обращениям (предложениям и заявлениям) граждан и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; разрешительное, регистрационное, учредительное (организационное); кадровое⁵⁸.

Рассмотрим *лицензионное и разрешительное производства*. В России некоторые виды деятельности реализовываются предприятиями, организациями и учреждениями автономно от организационно-правовой формы, а также физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на основании лицензии – специального разрешения органов, уполномоченных на ведение лицензирования. Основы лицензирования закреплены в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 13.07.2001 г.⁵⁹. Лицензия является официальным документом, который позволяет реализацию показанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

Для того чтобы получить лицензию в орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности, заявитель должен представить ряд документов. В их числе - заявление о выдачи лицензии с подтверждением данных о заявителе

⁵⁶ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – М., 2002 (www.knigafund.ru (дата доступа 29.09.2016 г.)).

⁵⁷ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов / отв. ред. проф. Г.А. Туманов. – М.: Юрист, 1995. – 304 с.

⁵⁸ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2008.

⁵⁹ См.: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063; Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 10. – Ст. 1152.

(для юридических лиц – наименование и организационно-правовая форма, номер расчетного счета и соответствующего банка), вид деятельности, срок действия лицензии; копии учредительных документов и свидетельства о государственной фиксации (для юридических лиц); документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления; справка налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа.

В зависимости от сферы деятельности возможно предоставление иных документов. Так, в некоторых случаях требуются сведения о технической или иной готовности к выполнению работ и профессиональной пригодности физических лиц (персонала). Требовать от заявителя представления документов, не предусмотренных в положениях о лицензировании должных видов деятельности, запрещается. Все документы, представленные для получения лицензии, регистрируются органом, уполномоченным на ведение лицензионной деятельности.

В ходе рассмотрения заявления о выдачи лицензии проводится экспертиза специальной экспертной комиссией. Она может быть проведена дополнительно, в том числе независимой экспертизой (например, в случае возникновения дискуссионных вопросов)⁶⁰.

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в срок, не превышающий 60 дней со дня получения заявления со всеми нужными документами. Уведомление об отказе в выдаче лицензии представляется заявителю в письменном виде в указанный срок с указанием причин отказа. Причинами являются: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; отрицательное экспертное заключение, определившее несоответствие условиям, нужным для реализации надлежащего вида деятельности, и условиям безопасности.

⁶⁰ Беляев В.П. Надзорно-процессуальные стадии // Современное право. – 2005. - № 6 (ИПС «Консультант Плюс»).

В лицензии отражаются - наименование органа, выдавшего лицензию; юридический адрес предприятия-заявителя и паспортные данные физического лица; вид лицензируемой деятельности; срок действия лицензии; условия осуществления деятельности.

Срок действия лицензии определяется в зависимости от специфики вида деятельности, тем не менее, он не может составлять менее 5 лет. Имеются также бессрочные лицензии. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения.

Лицензия выдается на каждый вид деятельности отдельно. Передавать лицензию другому физическому или юридическому лицу запрещено.

2.2. Административно-юрисдикционные действия (административное производство)

Административно-юрисдикционные действия (административное производство) являются самостоятельным видом административного процесса.

В свою очередь, административно-юрисдикционное производство подразделяется на 2 основные отрасли: административную юрисдикцию, реализовываемую в административном режиме, и административную юрисдикцию, осуществляемую в судебном порядке.⁶¹

Административная юрисдикция характеризуется следующим принципами:

- 1) принцип объективности – выражается в обязанности государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, выяснить все необходимые обстоятельства без пристрастности и предвзятости к рассмотрению дела;
- 2) принцип законности административного производства заключается в том, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех

⁶¹ Прохоров В.В., Делегин И.В. Административный процесс в лицензировании отдельных видов деятельности // Труды Академии управления МВД России. – 2009. - № 4.

случаях должны быть законными. Нормы реализуются в строгом соответствии с порядком, предписанным административно-процессуальными нормами;

3) принцип гласности заключается в открытом рассмотрении дел об административных правонарушениях, за исключением случаев, иногда это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а также, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, защиты их чести и достоинства;

4) принцип осуществления процесса на языке коренного населения. Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях;

5) принцип равенства всех перед законом.

Административная юрисдикция как проявление процессуальной деятельности рассматривается в качестве процессуальной деятельности судей и других уполномоченных органов, и должностных лиц органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях физических и юридических лиц.

Административно-процессуальные нормы, определяющие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, требуют самостоятельного законодательного регулирования, которое закреплено в разделе IV КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях»⁶².

⁶² Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дисс. ... к.ю.н. / Всероссийский научно-исследовательский институт МВД Российской Федерации. М., 2008.

В отличие от административно-процедурного процесса административно-юрисдикционный процесс имеет своей целью не позитивное управленческое регулирование, а разрешение спорной ситуации либо применение санкций. Он связан либо с негативными последствиями для одной из сторон спора, либо с применением в отношении субъекта мер административной ответственности, других принудительных мер.

С.В. Комлев предложил следующие обстоятельства применения:

- 1) в условиях, когда необходимо разрешить административно-правовой спор, т.е. спор, возникший из правоотношений, урегулированных нормами административного права;
- 2) в ситуациях, необходимо использовать меры административного принуждения⁶³.

Административно-правовая дискуссия начинается с ситуаций, когда гражданин или организация обжалуют нормативно-правовой акт либо действие (бездействие) или решение органа государственного управления. Споры разрешаются в судебном и во внесудебном порядке. Итогом разрешения споров является удовлетворение жалобы и, таким образом, признание действия (решения) незаконным с вытекающими отсюда последствиями в виде отмены нормативно-правового акта (решения органа государственного управления), совершения восстановительных мероприятий, компенсирования причиненного вреда и т.д. Спор вероятен в ситуации выяснения конституционности нормативно-правового акта, являющегося источником административного права, а также в условиях выявления объема компетенции федеральных и региональных органов исполнительной власти. Такие споры рассматриваются Конституционным судом РФ.

Дискуссии могут возникать между органами государственного управления по их инициативе с использованием согласительных процедур, создания

⁶³ Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дисс. ... к.ю.н. / Всероссийский научно-исследовательский институт МВД Российской Федерации. М., 2008.

специальных согласительных органов. Такого рода споры разрешаются внутри системы государственного управления, потому, что инициированные органами государственного управления споры с гражданами и организациями разрешаются в порядке гражданского судопроизводства.

М.Я. Масленщиков обращает внимание на следующие характерные черты административного производства⁶⁴:

- 1) деятельность по рассмотрению и разрешению индивидуального административного дела, сущность которого составляет либо дискуссия о праве, вытекающем из норм административного права, либо вероятность (необходимость) использования в отношении субъекта административного права мер административного принуждения;
- 2) содержание деятельности в рамках административного производства составляет правовая оценка совокупности фактов, имеющих отношение к рассматриваемому индивидуальному административному делу;
- 3) лицо административного производства – орган государственной власти, принимающий властное решение в рамках собственной компетенции. Таким органом является не только суд, но и (в большинстве случаев) орган исполнительной власти, иное уполномоченное лицо;
- 4) взаимоотношения участников административного производства приобретают особый процессуальный характер, связанный с наделением участников процесса особыми правами и обязанностями. В частности, при рассмотрении индивидуального дела судом стороны находятся в равном процессуальном положении;
- 5) итог административного производства в правовом плане – принятое властное решение о разрешении спора либо применении (отказе от применения) мер административного принуждения;

⁶⁴ Масленщиков М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержание и формы // Административное право и процесс. – 2008. - № 2. – С. 8.

б) цель административного производства – правоохрана, охрана административно-правовых отношений от нарушений. Разрешение споров и применение принудительных мер в рамках административного производства служит целям защиты основ правопорядка, определенных административным законодательством.

Обобщив изложенный материал, можно отметить, что содержание административного процесса сравнительно многообразно. В его состав входят административно-процедурные и административно-юрисдикционные действия, которые охватывают обширную сферу деятельности субъектов административного процесса. В последние годы в нашей стране ведется постоянная работа над нормативным регулированием данной области права, принимаются нормативно-правовые акты, которые в той или иной степени определяют направление и содержание административного процесса.

Глава 3. ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА

3.1. Производство по делам об административных правонарушениях

В деятельности органов государственного управления важное место занимает борьба с административными правонарушениями. Государство определяет за их совершение разнообразные меры административного принуждения, использование которых может быть только в установленном законом порядке.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также раскрытие причин и обстоятельств, способствовавших совершению административных правонарушений.

Источником регулирования процессуальных связей при применении материальных норм, связанных с административными правонарушениями, служат нормы КоАП РФ. Таким образом, все субъекты административной юрисдикции и их должностные лица должны руководствоваться целыми процессуальными нормами, определяющими порядок возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В целях обеспечения законности и охраны прав личности законодатель установил условия, при наличии хотя бы одного из которых производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению.

Производство по делу об административном правонарушении не может быть принято, а принятое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из перечисленных обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на время совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного законодательством для

привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);

3) наличие в действиях лица первой необходимости;

4) публикация акта помилования, если такой акт ликвидирует применение административного наказания;

5) упразднение закона, установившего административную ответственность;

б) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

7) наличие одного и того же факта совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, или постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП).

При малозначительности совершенного административного правонарушения, орган, должностное лицо, судья уполномочены решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ)⁶⁵.

Освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения носит не абсолютный, а относительный характер, так как применяется лишь на усмотрение судьи, органа, служебного лица, уполномоченных вынести решение по делу об административном правонарушении.

В КоАП РФ не содержится никаких подтверждений на то, какие правонарушения можно причислять к малозначительным. Малозначительность

⁶⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч.1). – Ст. 2.9.

правонарушения в административном законодательстве можно оценить как понятие, которое является совершенно расплывчатым суждением: людьми, которые действуют в рамках закона, какого либо определения, так и меры его оценки; установить содержание вышеуказанного понятия адресовано судебным органам, должностным лицам, уполномоченным принять решение по делу правонарушения в административном законодательстве⁶⁶.

Однако при применении статьи 2.9 КоАП РФ необходимо иметь ввиду пояснения, предоставленные судебными органами.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 21 Постановления от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указал, что малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений⁶⁷.

Нельзя оставить без внимания тот факт, что в правоприменительной практике суждение несущественной угрозы оберегаемым отношениям не может иметь однозначной трактовки и как часто бывает, истолковывается судами антагонистическим образом.

На практике бывает так, что в одном эпизоде суд вывел заключение о легитимности и бездоказательности привлечения делового человека к административной ответственности за то, что вышеуказанный не использовал контрольно-кассовую машину при приобретении билета стоимостью 5 рублей, указал, что для привлечения к ответственности на основании статьи 14.5 КоАП

⁶⁶ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Отв.ред.проф. Г.А. Туманов. – М.: Юристъ, 1995. – С.278. 304 с.

⁶⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// ИПС «Консультант Плюс».

РФ достаточно того факта, что если контрольно-кассовая машина, была не применена так как предоставленное несоблюдение закона посягает на принятый правовыми нормативными актами, последовательность коллективных взаимоотношений в области финансов, правила государственной разрешительной системы⁶⁸.

В следующем примере общественность свободно от ответственности по основанию малозначительности сделанного правонарушения, так как не была использована контрольно-кассовая машина при реализации денег за то, что была оказана услуга по ксерокопированию стоимостью 4 рубля. Судей было указано, что копирование не может являться существенным видом занятия для общественности, предоставленная услуга точнее носит не главный характер, магазин был переведен на оплату единственного налога на предьявленную прибыль и допущенное нарушение не повлияло на размер уплаты налога в казну государства сумм⁶⁹.

На другом этапе общественность свободна от ответственности за подобное нарушение на основании статьи 2.9 КоАП РФ используя вытекающие обстоятельства: мало опытность продавца привлечение к административной ответственности за вышеуказанное нарушение директора, общественности и продавца, совершение нарушения первый раз, и реализация филантропической деятельности в отношении общественных объединений и управленческих органов⁷⁰.

Учитывается, что в данном случае подобает базироваться на принципах Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, следующий в Постановлении от 17 мая 2005 г. N 391/05 показал, что низкая сумма продажи без использования кассовой техники не указывает о малозначительности правонарушения,

⁶⁸ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26 сентября 2005 г. по делу N А26-2019/2005-24 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 19 декабря 2005 г. по делу N А44-2143/2005-15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁰ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. – СПб., 2008 (www.knigafund.ru (дата доступа 10.04.2012 г.)).

разрешающей освободить правонарушителя от ответственности, предусмотренной КоАП РФ. На самом деле социальная серьезность приведенного выше нарушения содержится не в размере имеющегося нанесенного государству убытка, а в покушении на поставленные законодательством правила учета предметов налогообложения.

Так как судьи зачастую свидетельствуют на несерьезность наступивших последствий как на меру малозначительности, нарушения с формальной точки зрения составами скорее всего не признаются в качестве таких⁷¹. Другой взгляд на данную позицию наблюдается реже⁷², однако в этом случае нельзя не согласиться с Жестовской С., что такой метод в большей степени отвечает позициям административной ответственности⁷³.

Подобные ситуацию, как, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности личности, самовольный уход от результатов нарушения, компенсация нанесенного убытка, не могут быть обстоятельствами, присущими малозначительности нарушения. В силу части 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ нужно иметь ввиду при назначении административного наказания.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 17 Постановления от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, появившихся в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»⁷⁴ выделил, что, определив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, суд, руководствуясь частью 2 статьи 206 АПК РФ и статьи 2.9 КоАП РФ, принимает решение отказать в удовлетворении запросов административного органа, тем самым избавляя от административной ответственности в отношении с малозначительностью нарушения, и оставляет свой выбор на устном замечанием, где указывается в окончательной части решения.

⁷¹ См.: Постановления ФАС Дальневосточного округа от 16 ноября 2005 г. № Ф03-А24/05-2/3659, от 30 ноября 2005 г. № Ф 03-А73/05-2/3858, от 14 декабря 2005 г. № Ф03-А24/05-2/4154, от 1 февраля 2006 г. № Ф03-А51/05-2/4898, от 1 февраля 2006 г. N Ф03-А51/05-2/4870, от 7 июня 2006 г. № Ф03-А59/06-2/1255 // СПС» КонсультантПлюс».

⁷² См.: Жестовская С. Смягчающие обстоятельства и малозначительность // ЭЖ-Юрист. 2006. № 48.

⁷³ Там же.

⁷⁴ Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

Если же малозначительность правонарушения будет подтверждена в период анализа дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности, судья будет руководствоваться частью 2 статьи 211 АПК РФ и статьи 2.9 КоАП РФ, принимает ответственное решение о принятии незаконным представленного постановления и о его аннулировании.

При квалификации правонарушения в свойстве малозначительного судам нужно отталкиваться из оценки определенных ситуаций его свершения. Малозначимость правонарушения может иметь место при дефиците значительной опасности охраняемым социальным отношениям.

Однако при использовании статьи 2.9 КоАП РФ нарушитель и избавляется от административной ответственности, к нему все же будет применена мера государственного реагирования, как устно вынесенное замечание. Устно вынесенное замечание обращено на то, чтобы уведомить законопослушного гражданина о недопустимости аналогичных нарушений в последствии.

Устно вынесенное замечание может, бесспорно, иметь подобие с таким административным наказанием, как предостережение. Тем не менее, между вышеуказанными перечислениями может быть и установленная разница: предупреждение используется всего лишь в закономерностях, прямо предусмотренных разрешением статьи особенной части КоАП РФ, при использовании устного замечания может быть при совершении произвольного правонарушения, не доставляющего существенного нарушения охраняемых социальных правоотношений; предупреждение может быть вынесено в письменной форме статья 3.4 КоАП РФ «обстоятельства, отягчающие административную ответственность», устное замечание - в устной; использование к личности предупреждения в случае повторного совершения однородного административного правонарушения учитывая временной интервал 1 год, влечет за собой последствия, установленные статья 4.3 КоАП РФ «использование устного замечания последствий не влечет».

При принятии решения об обнародовании лицу устного замечания выносится постановление о прекращении производства по делу по части 1 статьи 29.9 КоАП РФ «о назначении административного наказания».

Производство по делам об административных правонарушениях как процессуальная деятельность, формируется из актов последовательности органов и лиц. Важнейшими субъектами этой деятельности возникают государственные и социальные органы, их служебные лица, которые наделены принимать все предусмотренные законом меры по обнаружению и предотвращению административных проступков. Помимо названных участников в производстве участвуют иные субъекты. Одни из них защищают свои интересы либо интересы других. Лица, не имеющие личных интересов, привлекаются лишь при производстве отдельных процессуальных действий.

Учитывая многочисленность субъектов административного производства, следует отметить, что роль и назначение, содержание и объем полномочий, формы и методы их участия в деле различны. В зависимости от выполняемых участниками производства процессуальных функций их можно подразделить на несколько групп⁷⁵. В первую группу входят компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие судьбу дела. К их числу относятся:

- государственные органы (их должностные лица), технические и правовые инспекции, которые могут принимать постановления по существу (о применении санкции, прекращении дела и т.д.), отменять и изменять их;
- государственные организации и их полномочные представители, которые создают процессуальные основания принятия, отмены и изменения постановлений, т.е. составляют протоколы о правонарушении (уполномоченные должностные лица либо представители общественных организаций или органа общественной самодеятельности, а также уполномоченные должностные лица избирательной комиссии, комиссии

⁷⁵ Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М.: 1998. – С. 753.

референдума), направляют дела по подведомственности, опротестовывают постановления (госинспекторы, командиры народных дружин, начальники ОВД, прокуроры и др.);

- органы и должностные лица, исполняющие постановления (бухгалтерия, судебные исполнители и т.д.).

Во вторую группу входят субъекты, имеющие личный интерес в деле. К ним относятся:

- лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Закон наделяет этих лиц правом знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и, если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств

дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо;

потерпевший – физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и, если от потерпевшего не поступило ходатайства об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля;

- законные представители физического лица. Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющегося несовершеннолетним или по своему физическому или психическому состоянию лишенного возможности самостоятельно реализовывать свои права, осуществляют их законные представители. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны и попечители.

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

лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица;

- законные представители юридического лица. Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители.

Законным представителем юридического лица является его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и, если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица;

- защитник и представитель. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель. В качестве защитника или представителя допускается адвокат или иное лицо. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским

образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве с момента административного задержания. Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отвод, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами.

В третью группу входят субъекты, не имеющие личного интереса в деле:

- свидетель. В качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, и дать правдивые показания и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Свидетель вправе не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников; давать показания на родном языке или на языке, которым владеет; пользоваться бесплатной помощью переводчика; делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол. При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос несовершеннолетнего свидетеля производится в присутствии его законного представителя. Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний;

- **понятой.** В качестве понятого может быть привлечено любое незаинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух. Присутствие понятых обязательно в случаях, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол. В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля;

- **специалист.** В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. Специалист обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений. Специалист вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участие; задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производству по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол;

- эксперт. В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения. Эксперт обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения. Эксперт вправе: знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы; указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы;

- переводчик. В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода, необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. Все вышеперечисленные субъекты административного правонарушения за отказ или уклонение от исполнения обязанностей несут административную ответственность, предусмотренную Кодексом об административных правонарушениях РФ;

• прокурор как участник административного производства вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Производство по делу об административном правонарушении состоит из четырех стадий:⁷⁶

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении и в необходимых случаях проведение административного расследования;
- 2) рассмотрение дела;
- 3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;
- 4) исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Возбуждение дела об административном правонарушении является первоначальной стадией производства по делу, имеющей решающее значение в определении события административного правонарушения, фиксации обстоятельств, относящихся к этому событию, определения подведомственности (подсудности) рассмотрения дела.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

- 1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных

⁷⁶ Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М.: 1998. – С.765.

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 ч.2 ст.5.27, ст.14.12, 14.13, 14.21, 14.22 КоАП РФ).

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

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

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

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

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

4) оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного

правонарушения в случае, если в соответствии с ч.1 ст.28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении не составляется.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в п.2 и 3 ч.1 ст.28.1 КоАП РФ, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

О совершении административного правонарушения составляется протокол (за исключением случаев, предусмотренных ст.28.4, ч.1 ст.28.6 КоАП РФ).

В протоколе об административном правонарушении указывается 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 таковые имеются, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, 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.

При составлении протокола всем участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, о чем делается запись в протоколе. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол об административном правонарушении подписывается лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему по их просьбе вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения правонарушения. В случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждено дело, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда, а при нарушении таможенных правил – в размере, не превышающем 10 МРОТ, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения оформляется предупреждение либо налагается и взимается административный штраф.

В случае если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание либо отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения, составляется протокол либо административном правонарушении.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судьей немедленно после его составления (вынесения).

На стадии рассмотрения дела происходит реализация материальных, компетенционных и процессуальных норм, в конечном итоге предопределяется социальная эффективность всего правоприменительного процесса.

Именно на данном этапе решается вопрос о виновности или невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности, подтверждается правовая, логическая и психологическая характеристика не только правоприменения, но и обоснованности административной ответственности.⁷⁷

Для успешного решения задач производства по делам об административных правонарушениях большое значение имеет подготовка к рассмотрению дела, заключающаяся в выяснении ряда важных вопросов, которые требуется разрешить до начала рассмотрения дела, по существу.

На этапе подготовки дела к рассмотрению должностное лицо органов внутренних дел выясняет, относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела должностным лицом; правильно ли составлен протокол об административном правонарушении, правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство

⁷⁷ Миронов А.Н. Административное право: учебник. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2007. – С.153.

по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов дела его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносятся определения:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) о вызове лиц, указанных в ст.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 предоставленных 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 должностного лица органов внутренних дел, к которому протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе должностного лица органа внутренних дел.

В случае если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины лиц, указанных в ч.1 ст.27.15 КоАП РФ, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, должностное лицо органов внутренних дел, рассматривающее дело, выносит определение о приводе указанных лиц.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется

производство по делу, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего такое расследование. Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

- 1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;
- 2) устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- 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 лица, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;
- б) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;
- 7) выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае: а) поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу; б) отвода специалиста,

эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;

8) выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела, в соответствии с ч.3 ст.29.4 КоАП РФ об административных правонарушениях;

9) выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии со ст.29.5 КоАП РФ.⁷⁸

По результатам дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу выносится в случае:

- 1) наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, предусмотренных ст.24.5 КоАП РФ;
- 2) объявления устного замечания в соответствии со ст.2.9 КоАП РФ;
- 3) передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или орган дознания, если в действиях правонарушителя содержатся признаки преступления.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится определение:

- 1) о передаче судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять меры воздействия в соответствии с законодательством России;

⁷⁸ См.: Миронов А.Н. Административное право: учебник. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2007. – С. 207.

2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть указаны:

- должность, фамилия, имя, отчество должностного лица органа внутренних дел, вынесшего постановление;
- дата и место рассмотрения дела;
- сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;
- обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;
- статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;
- мотивированное решение по делу;
- срок и порядок обжалования постановления.

Постановление по делу об административном правонарушении подписывается должностным лицом органов внутренних дел, вынесшим постановление, и объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела.

Копия постановления вручается под расписку физическому лицу, или его законному представителю, либо законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления ⁷⁹.

Должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам

⁷⁹ Волкова С.С. О надлежащем извещении лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Арбитражная практика. – 2009. - № 4 (ИПС «Консультант Плюс»).

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 должностному лицу, внесшему представление.

Право обжалования постановления по делу об административном правонарушении всегда рассматривалось как одна из важных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Обжаловано может быть любое постановление по делу об административном правонарушении, а также определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении независимо от того, каким органом или должностным лицом они вынесены.

Под пересмотром понимается рассмотрение дел органами, на которые возложен контроль за законностью постановлений по делам об административных правонарушениях, или повторное рассмотрение дел органом, принявшим постановление, либо рассмотрение дела по подведомственности иным органом, если оно было рассмотрено некомпетентным субъектом административной юрисдикции.

Институт пересмотра дела выполняет в производстве следующие функции:

- обеспечивает реализацию прав участников на защиту от незаконных и необоснованных процессуальных решений;
- закрепляет полномочия судебных органов по контролю за административными юрисдикционными актами;
- создает условия для реализации полномочий административного (ведомственного) контроля за действиями подчиненных органов и должностных лиц;
- обеспечивает пересмотр судебных решений, в том числе в порядке надзора;

- обеспечивает осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности органами административной и судебно-административной юрисдикции;
- способствует формированию единообразной административно-деликтной юрисдикционной практики⁸⁰.

Согласно ст. 30.1 КоАП РФ, «Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1 - 25.5.1 настоящего Кодекса:

- 1) вынесенное судьей - в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

1.1. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 настоящего Кодекса составлять протокол об административном правонарушении.

2. В случае если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

3. Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

⁸⁰ Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2004. - № 10. – С. 18

4. Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в соответствии с правилами, установленными настоящей главой»⁸¹.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

- 1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;
- 2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;
- 3) немедленно после вынесения, не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении является обязательным для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами и подлежит исполнению с момента вступления в законную силу.

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на должностное лицо органов внутренних дел, вынесшего постановления.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном

⁸¹ Тарасова М.Р. Исполнительное производство в Российской Федерации как административный процесс: Дисс...к.ю.н. – М., 2003.

административном наказании возвращается должностному лицу, вынесшему его⁸².

В ст. 31.7 КоАП РФ закреплены основания прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания. Таковыми признаются:

- 1) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмена или признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном порядке умершим;
- 4) истечение срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленного ст.31.9 КоАП РФ.

В соответствии с указанной статьей постановление о назначении административного наказания может быть исполнено в течение одного года со дня вступления в законную силу. Уклонение от исполнения административного наказания влечет за собой прерывание срока давности исполнения административного наказания. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание. Течение срока давности также приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления. В случае рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности продлевается на срок рассрочки.

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

⁸² Там же.

Решение об отсрочке, рассрочке и приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде определения в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. Такое решение принимается с соблюдением требований, предусмотренных ст.31.8 КоАП РФ (о месте и времени рассмотрения об отсрочке, рассрочке, приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания извещается заинтересованное лицо. При этом неявка заинтересованных лиц без уважительных причин не является препятствием для разрешения соответствующих вопросов. Решение принимается в виде определения, копия которого вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, или его законному представителю, а также потерпевшему. В случае отсутствия этих лиц копии определения высылаются им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись).

Возможно также возвращение постановления о назначении административного наказания без исполнения или с частичным исполнением.

Такой возврат допускается в случаях, если:

- 1) по адресу, указанному субъектом, вынесшим постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;
- 2) у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;
- 3) истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

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. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, 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. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона (ст.26.2 КоАП РФ).

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. В определении указываются: основания для назначения экспертизы; фамилия, имя отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза; вопросы, поставленные перед экспертом; перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

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 видеосъемка, иные установленные способы фиксации вещественных

доказательств. О взятии проб и образцов составляется протокол, предусмотренный ст.27.10 КоАП РФ (ст.26.5 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 (ст.26.6 КоАП РФ).

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными 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-, видео- и звукозаписи, 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. В случаях, если документы обладают признаками, указанными в ст.26.6 КоАП РФ, такие документы являются вещественными доказательствами (ст.26.7 КоАП РФ).

Под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку. Показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении или постановлении по делу об административном правонарушении, вынесенном в случае, предусмотренном ч.3 ст.28.6 КоАП РФ (ст.26.8 КоАП РФ)⁸³.

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство, вправе направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий, предусмотренных КоАП, должностному лицу соответствующего территориального органа. Поручение либо запрос по делу об административном правонарушении подлежит исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса.

Взаимодействие органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, с компетентными органами иностранных государств и международными организациями осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (ст. 26.9 КоАП).

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

⁸³ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Отв. ред. А.Ф. Поздрачев. – М.: Юрайт, 2010.

форме судью, орган, должностное лицо, вынесших определение (ст.26.10 КоАП РФ).

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 (ст. 26.11 КоАП).

Таким образом, исходя из выше изложенного, можно сделать вывод о том, что производство по делам об административных правонарушениях – это особый вид процессуальной деятельности, урегулированная законом процедура рассмотрения определенной группы дел по наложению административных наказаний, являющаяся составной частью административного процесса. То есть производство по делам об административных правонарушениях следует рассматривать, во-первых, как совокупность административно-процессуальных норм, во-вторых, как деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, основанную на этих нормах и направленную на реализацию установленных законодательством задач.

3.2. Иные виды административного производства (дисциплинарное производство, производство по жалобам, согласительное производство)

Кроме производства по административным правонарушениям выделяют и иные виды административного процесса. К ним относят: дисциплинарное производство в отношении специальных и особых субъектов, которые несут ответственность в порядке подчиненности по соответствующим уставам и положениями, такие как судьи, прокуроры, депутаты, военнослужащие, лица призванные на военную службу и другие.

Так, например, 1. Лицо, судебские полномочия которого досрочно прекращены решением Высшей квалификационной коллегии судей Российской

Федерации (далее - Высшая квалификационная коллегия судей) или решением квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации за совершение им дисциплинарного проступка, вправе обратиться с жалобой на указанные решения квалификационных коллегий судей в Дисциплинарную коллегияю.

Председатель Верховного Суда Российской Федерации вправе обратиться в Дисциплинарную коллегияю по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка в случаях, если Высшей квалификационной коллегией судей или квалификационной коллегией судей субъекта Российской Федерации отказано в удовлетворении представления о прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка.

В Дисциплинарную коллегияю могут быть обжалованы решение Высшей квалификационной коллегии судей о наложении дисциплинарного взыскания на судью и решение Высшей квалификационной коллегии судей о результатах квалификационной аттестации судьи.

Законом установлены требования к подаваемой жалобе

В жалобе (обращении), подаваемой в Дисциплинарную коллегияю, должны быть указаны:

- 1) Дисциплинарная коллегия в качестве органа, в который подается жалоба (обращение);
- 2) лицо, подающее жалобу (обращение), его почтовый адрес, адрес электронной почты (при его наличии) для направления почтовой корреспонденции, номер телефона;
- 3) решение, с которым не согласен административный истец, а также наименование квалификационной коллегии судей, принявшей данное решение;
- 4) требование, обращенное к Дисциплинарной коллегии;
- 5) обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;
- 6) сведения о представителе;

7) перечень прилагаемых к заявлению документов.

В жалобе (обращении) также могут содержаться иные сведения, которые могут быть использованы для направления корреспонденции.

Член Дисциплинарной коллегии в течение десяти рабочих дней со дня поступления жалобы (обращения) в Дисциплинарную коллегию рассматривает вопрос о принятии ее к производству.

Член Дисциплинарной коллегии, которому передана поступившая жалоба (обращение), выносит определение о принятии жалобы (обращения) к производству в случае ее соответствия предъявляемым требованиям или выносит мотивированное определение о возвращении жалобы (обращения), если ее рассмотрение не относится к полномочиям Дисциплинарной коллегии, а также в случае несоблюдения административным истцом требований, предъявляемых к жалобе (обращению).

В определении о принятии жалобы (обращения) к производству указываются время и место проведения судебного заседания, круг лиц, подлежащих вызову в судебное заседание Дисциплинарной коллегии, а также действия, которые следует совершить при подготовке административного дела к рассмотрению.

Квалификационная коллегия судей, вынесшая решение, с которым не согласен административный истец, направляет отзыв на жалобу (обращение), принятую к производству Дисциплинарной коллегии, в десятидневный срок с момента получения определения, в том числе по электронной почте.

Материалы и сведения, запрошенные Дисциплинарной коллегией, подлежат представлению в срок, определенный в запросе, в том числе по электронной почте.

Рассмотрение административных дел в судебном заседании Дисциплинарной коллегии осуществляется коллегиально в составе трех ее членов.

В судебном заседании Дисциплинарной коллегии председательствует председатель Дисциплинарной коллегии или кто-либо из членов

Дисциплинарной коллегии. Порядок проведения и очередность процессуальных действий определяются председательствующим в судебном заседании.

Административное дело может быть рассмотрено в закрытом судебном заседании Дисциплинарной коллегии в случаях и порядке, установленных законодательством.

Неявка в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания и не заявивших ходатайства об отложении судебного заседания в связи с невозможностью их присутствия в судебном заседании по уважительным причинам, не является препятствием к рассмотрению административного дела.

В случае, если административным истцом является гражданин, обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения, с которым не согласен административный истец, а также законности данного решения возлагаются на квалификационную коллегию судей, его принявшую.

Председатель Верховного Суда Российской Федерации, обратившийся в Дисциплинарную коллегию, обязан доказать незаконность и необоснованность решения квалификационной коллегии судей, с которым он не согласен.

При рассмотрении административного дела по жалобе (обращению) административного истца Дисциплинарная коллегия не связана основаниями и доводами, изложенными в жалобе (обращении).

При рассмотрении административного дела по обращению Председателя Верховного Суда Российской Федерации Дисциплинарная коллегия проверяет решение квалификационной коллегии судей, с которым не согласен административный истец, в пределах оснований и доводов, изложенных в обращении.

При рассмотрении жалобы (обращения) Дисциплинарная коллегия вправе истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения административного дела.

Рассмотрение принятых к производству Дисциплинарной коллегией жалоб (обращений) может быть приостановлено на срок до шести месяцев в случае необходимости проведения проверки материалов и сведений по ним, а также наличия иных обстоятельств, препятствующих рассмотрению административного дела в течение длительного времени.

По результатам рассмотрения жалобы (обращения) Дисциплинарная коллегия принимает одно из следующих решений:

- 1) об удовлетворении жалобы и отмене решения соответствующей квалификационной коллегии судей полностью или в части;
- 2) об удовлетворении обращения и о прекращении полномочий судьи;
- 3) об отказе в удовлетворении жалобы или обращения.

По ходатайству лица, участвующего в деле, ему может быть выдана копия резолютивной части решения Дисциплинарной коллегии в день его принятия.

Копии решения Дисциплинарной коллегии вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, или их представителям либо направляются им в течение пяти рабочих дней со дня изготовления мотивированного решения.

Решение Дисциплинарной коллегии может быть обжаловано сторонами в апелляционном, надзорном порядке, а также пересмотрено ввиду вновь открывшихся или новых обстоятельств.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее

двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт.

Работники, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от материальной ответственности за причиненный ущерб, а также от привлечения к административной или уголовной ответственности, если они виновны в совершении административного правонарушения (проступка) или в их действиях содержатся признаки состава преступления. Основаниями такой ответственности могут служить нарушения или неисполнение законодательства, злоупотребление служебными полномочиями, взяточничество, халатность и др.

Производство по жалобам. Жалоба представляет собой обращение в государственные или иные официальные органы, к их должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина. Российское законодательство различает общее право жалобы, которым обладают все граждане, и специальное право жалобы, предоставленное лицам, как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства (например, участие в каком-либо процессе в качестве потерпевшего, свидетеля, эксперта).

Общее право жалобы может быть разделено на два вида: право на административное обжалование и право на судебное обжалование.

Основными актами, регламентирующими вопросы, касающиеся общего права на административное обжалование, являются действующие Федеральный закон

«О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ⁸⁴ и Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁸⁵. В соответствии с названными законами могут быть обжалованы действия любого должностного лица, нарушившего права и свободы граждан. Закон не ограничивает круг лиц, имеющих право подать жалобу. В то же время запрещается пересылка жалобы на рассмотрение того органа или должностного лица, на действия которых подана жалоба (п. 6 ст. 8).

Жалоба может быть подана гражданином на действия (решения), нарушившие его права и свободы, либо непосредственно в суд (где она рассмотрена по правилам гражданского производства), либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию и объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Жалоба подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок.

Если гражданину в порядке административного производства отказано в удовлетворении жалобы или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, то он вправе обратиться с жалобой в суд.

Жалоба подается в суд по месту жительства гражданина, права которого нарушены, либо в суд по месту нахождения органа (должностного лица), действиями которого были нарушены права гражданина.

Законодательством России определены сроки давности, в течение которых может быть подана жалоба. Например, гражданин может обратиться в суд с жалобой в течение 3 месяцев с того дня, когда ему стало известно о нарушении его прав. Кроме того, он наделен правом подать жалобу в суд в течение одного месяца со дня, когда ему стало известно об отказе в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом), или со дня истечения месячного

⁸⁴ Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 19. – Ст. 2060.

⁸⁵ Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета. 1993. 29 апреля.

срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

При рассмотрении жалобы, суд, может вынести решение о признании обжалуемого действия незаконным и отменить применение к гражданину меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Суд может также, признав обжалуемое действие законным, отказать в удовлетворении жалобы.

Российское законодательство фиксирует право граждан обжаловать в суд любые коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, различных объединений и их должностных лиц, в результате которых были нарушены права и свободы граждан, либо созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод, либо незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Не могут быть обжалованы действия, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также действия, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Право на специальную административную жалобу дополняет право на общую административную жалобу. Ее основания и порядок разрешения регламентируются Кодексом об административных правонарушениях РФ, Таможенным кодексом РФ.

Специальное право жалобы связано с особенностями правового статуса граждан, имеющих право на обращение с такой жалобой (например, военнослужащего). Относительно данной категории лиц предусматривается иной порядок внесудебного и судебного обжалования. Так, в качестве субъектов обжалования могут быть только лично заинтересованные в деле лица и их законные представители. Жалоба подается в более краткие сроки и в письменном виде (устная жалоба не рассматривается). Так, военнослужащий вправе обжаловать действия (решения) органов военного управления и

воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы, в порядке подчиненности и в военный суд.

Тем не менее, нужно отметить, что в Российской Федерации граждане деятельно пользуются своими правами на подачу жалобы⁸⁶.

Следует отметить, что производство по жалобам является составной частью административно-юрисдикционного процесса. Как было замечено А.С. Васильевым и М.Ф. Орзих, «юрисдикционные производства опосредуют правоохранительную деятельность органов государственного управления. Их главная задача – процессуальное обеспечение определенных мер государственного принуждения»⁸⁷.

Согласительное производство – новое и пока еще не регламентированное явление административно-юрисдикционного характера. Подобного рода процедуры применяются в административном процессе, когда законом предусмотрена возможность применения упрощенного режима разрешения споров. Такие ситуации, как правило, возникают в различных сферах деятельности исполнительной власти.

Следует отметить, что институт мирового соглашения широко использовался и в наше время используется в зарубежной судебной практике. Несмотря на то, что в каждой стране имеются свои особенности проведения примирительных процедур, основная их цель – достижение мирного исхода дела на основе компромисса – характерна для всех вариантов согласительного производства⁸⁸.

В России существует большой объем спорного материала относительно будущего развития согласительного производства. Значительные надежды

⁸⁶ Звягин М.М., Сафронов В.А. Административно-правовое регулирование принципов производства по жалобам в административной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. – 2010. - № 1. С. 9.

⁸⁷ Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – Киев, 1983 (www.eLIBRARY.RU (дата доступа: 05.04.2012 г.)).

⁸⁸ См.: Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3019.

связываются при этом с развитием системы третейских судов как уже ставшего традиционным способа разрешения споров⁸⁹. Также ведется работа по становлению института медиации (посредничества)⁹⁰.

Проблема мирного разрешения споров на межгосударственном уровне особенно остро стоит в сфере международного публичного права. В советской России был написан целый ряд монографий, посвященный такого рода деятельности. Современные же ученые отмечают, что активно использовавшийся в публично-правовой сфере институт посредничества постепенно перешел на частноправовые отношения и постепенно стал важным фактором их регулирования.

В настоящее время еще рано говорить о сформировавшейся практике оказания посреднических услуг. Все же, процедура посредничества выявляет на равных правах со своими преимуществами, также и целый ряд недостатков, а именно невыполнимость принудительного исполнения, достигнутого в ходе переговоров и письменно сформулированного решения.

⁸⁹ См.: Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3019.

⁹⁰ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. – Ст. 4162.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административный процесс – настоящая устроенная административно-процессуальными нормами дело исполнительных органов (должностных лиц) по разбору и санкции всевозможного рода персональных административных дел, появляющихся в области государственного управления, в части осуществления задач и функций исполнительной власти.

Административный процесс обращён на санкцию, на основе надлежащих норм права конкретных актуальных обстоятельств, в том числе юридических споров в области исполнительной власти. Он содержит в себе виды деятельности такие как: властно-организующую деятельность органов государственной власти и должностных лиц и занятие физических и юридических лиц по осуществлению прав и законных увлечений, а также по осуществлению порученных на них обязанностей в области государственного правления.

В современном государстве проблема, существующая при административном процессе до сегодняшнего дня полностью не разрешена как в теории, так и в законодательном варианте.

В настоящее время в российском законодательстве подзаконные административно-правовые нормативы не могут содержать качественной юридической начала хотя бы для, чтобы можно было анализировать административный процесс в пространном его осмыслении. Разговор возможно идет только о некоторых вариантах (в узком понимании) регламентации одних или других сторон, повседневно реализовываемых управленческих действий, различных по своему направлению, юридическому содержанию и следствиям. Имеющийся нормативно-правовой материал, разрешающий связать любые управленческие поступки под эгидой административного процесса, весьма разрознен; единственные правила совершения подобных поступков по большей части отсутствуют, однако важность их непреложна.

На самом деле, бесспорно должны наличествовать общественные правила, к примеру, разработки административно-правовых актов, как нормативных, так и субъективных; единые правила совершения всевозможного рода распорядительных актов по осуществлению запретов, санкций, дозволений и прямых инструкций, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, координационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти.

Естественно, такие правила существуют, но они выражаются применительно к конкретным управленческим действиям конкретных исполнительных органов (должностных лиц), причем далеко не во всех случаях. Содержатся они в разрозненных, нескоординированных правовых актах различного назначения и различной юридической силы. Властвующим является ведомственный подход к формированию такого рода правил.

Это свидетельствует о том, что, закон в административном процессе в его безукоризненном и уникальной версии пока еще не имеет место быть. В силу всего этого регламент процедур до суда реализовывается пространством нормативных актов: Конституцией РФ, кодексами, ведомственными нормативными актами. И если только полагаться на этот материал можно исследовать такое правовое явление как административный процесс.

Учитывая вышеописанное и вышеуказанное просто очень важно исследовать глубинные знание и опыт в области административно-процессуальных взглядов. Особенно это необходимо и важно в наше время.

Обязательно разработать административно-процессуальное право, как независимую область права. Процесс в административном законодательстве обязан впитать в себя все положительное, что было достигнуто предыдущим экспериментом формирования законодательства процессуальном порядке, также надо принимать за основу настоящие, современные тенденции формирования права, и, конечно же, опыт зарубежного процессуального законодательства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (в ред. от 30.12.2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 4. – Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч.1). – Ст. 1.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3824.
4. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 10. – Ст. 1152.
5. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 19. – Ст. 2060.
6. Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 19. – Ст. 2716.
7. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. – Ст. 900.
8. Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 33 (ч.1). – Ст. 3431.
9. Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 51. – Ст. 5681.
10. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

11. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3594.
12. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3019.
13. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3030.
14. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3032.
15. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ, - 1998. - № 22. – Ст. 2331.
16. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063;
17. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. – Ст. 4162.
18. Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 13. – Ст. 1475.
19. Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 19. – Ст. 685.
20. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту

жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 30. – Ст. 2939.

21. Постановление Правительства РФ от 22.08.1998 г. № 1003 «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 35. – Ст. 4407.

Специальная литература:

22. Агапов А.Б. Административное право: Учебник, 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2009. – 388 с.
23. Административное право России: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2009. – 752 с.
24. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 553 с.
25. Административный процесс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.В. Волкова, Е.В. Хахалева, В.Н. Галузо. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 128 с.
26. Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие. – М.: Проспект, 2007.
27. Беляев В.П. Надзорно-процессуальные стадии // Современное право. – 2005. - № 6.
28. Богданов А.В. Правовые механизмы противодействия коррупции в сфере образования // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 50.
29. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы // Правоведение. 1979. № 5. С. 44.
30. Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам

- об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – Киев, 1983.
- 31.Винокуров А.Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108.
- 32.Вифлеемский А.Б. Специфические основания привлечения к дисциплинарной ответственности педагогических работников // Отдел кадров бюджетного учреждения. 2009. № 6. С. 45.
- 33.Волкова С.С. О надлежащем извещении лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Арбитражная практика. – 2009. - № 4.
- 34.Годованный А.В. Противодействие коррупции в системе образования России: правовой аспект // Борьба с коррупцией в системе государственного и муниципального управления. Новосибирск, 2011. С. 236.
- 35.Гулягин А.Ю. Административная и уголовная юрисдикция: общность процессуальной природы // Административное право и процесс. – 2011. - № 11.
- 36.Елагин Р.И. Административное право России. Учебник. (Серия «Высшая школа»). – М.: Изд. Книжный мир, 2011. – 384 с.
- 37.Ельцова Е.М. Коррупция в сфере образования // Государство и право: история и современность. Пермь, 2013. С. 17.
- 38.Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: Автореф. дисс. ... д.ю.н. / Российская правовая академия Минюста России.– М., 2009.
- 39.Звягин М.М., Сафронов В.А. Административно-правовое регулирование принципов производства по жалобам в административной деятельности

- таможенных органов // Административное и муниципальное право. – 2010. - № 1. С. 5 - 14.
- 40.Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского государственного университета. Т. XXXIX. Серия юридическая. Вып.7. Ч. 11.- Иркутск, 1965.
- 41.Каменская Н.П. Производство по делам об обращениях в органы публичной администрации в структуре административного процесса // Административное право и процесс. – 2011. - № 12.
- 42.Карачун В.Д. Административный процесс: публичное и частное в системной организации процесса // Юридическая мысль. – 2010. - № 3. – С. 30-40.
- 43.Кобзарев Ф.М. Об особенностях и проблемах организации координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 3. С. 21.
- 44.Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие.– М.: Юристъ, 2000. – 237 с.
- 45.Коломоец Т.А., Лютиков П.С. Вопросы толкования законодательства об административной деликтоспособности юридических лиц // Административное право и процесс. – 2011. - № 11.
- 46.Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дисс... к.ю.н. / ВНИИ МВД России.- М., 2008.
- 47.Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред А.Ф. Ноздрачев. – М.: Юрайт, 2010.
- 48.Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // Полицейская деятельность. 2011. № 1. С. 10 - 16.
- 49.Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об основании административной ответственности в российском праве //

- Административное право и практика администрирования. 2013. № 10. С. 75 - 88.
50. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Полицейская и следственная деятельность. 2014. № 2. С. 52 - 76. Саидов З.А., Куракин А.В. Актуальные проблемы противодействия полиции административным правонарушениям в сфере предпринимательства // Полицейская деятельность. 2015. № 5. С. 257 - 275.
51. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2014. № 4. С. 15 - 39.
52. Кубанкина Е.И., Павленко В.В. Административное право: Учебное пособие. – 2-е изд. – М.: ИТК «Дашков и К^о», 2008. – 208 с.
53. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М.: 1998. – 798 с.
54. Макарейко Н.В. Структура административного процесса: проблемы теории и законодательного регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 2000. - № 1 (ИПС «Консультант Плюс»).
55. Масленщиков М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержание и формы // Административное право и процесс. – 2008. - № 2. – С. 2-10.
56. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2009).
57. Миронов А.Н. Административное право: учебник. – М.: ИД «ФОРУМ»; ИНФРА-М, 2007. – 304 с.
58. Носырева Е.И. Round Conference: 25 лет спустя (американская конференция о перспективах альтернативных процедур разрешения

- споров. Сизтл, 4 - 6 апреля 2002 г.) // Третейский суд. – 2002. - № 3 (www.eLIBRARY.RU (дата доступа: 05.04.2012 г.)).
59. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов / отв. ред. проф. Г.А. Туманов. – М.: Юристъ, 1995. – 304 с.
60. Панова И.В. Административно-процессуальное право России.- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008.
61. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 42.
62. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Сов. государство и право. – 1965. - № 5.
63. Прохоров В.В., Делегин И.В. Административный процесс в лицензировании отдельных видов деятельности // Труды Академии управления МВД России. – 2009. - № 4.
64. Рогачева О.С. К вопросу о необходимости модернизации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2011. - № 11.
65. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964.
66. Сороки В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. – СПб, 2008
67. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – М., 2002.
68. Спиридонов С.А. Выявление и раскрытие преступления коррупционной направленности в сфере жилищно-коммунального хозяйства оперативными подразделениями органов внутренних дел. Домодедово, 2015. С. 38.
69. Стариков Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5.

- 70.Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах В.Д. Сорокина: «управленческая» концепция и ее значение для науки административного права // Административное право и процесс. – 2007. - № 1. – С.16-21.
- 71.Стребкова А.А. Административный процесс как юридическая категория: понятие и сущность // Юристъ-Правоведъ. – 2007. - № 4.
- 72.Тарасова М.Р. Исполнительное производство в Российской Федерации как административный процесс: Дисс... к.ю.н. – М., 2003.
- 73.Турышева Н.В. Примирительные процедуры и мировое соглашение в гражданском процессе зарубежных стран // Вестник Московского университета. Серия 11 Право. –1996. - № 3. – С. 75-79.
- 74.Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ и предложениях по повышению эффективности // Журнал Российского права. 2012. № 11. С. 64.
- 75.Хазанов С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации // Следователь. 2013. № 1. С. 59.
- 76.Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2004. - № 10. – С. 15-28.
- 77.Хасанов Ф.З. Общая характеристика коррупции в сфере здравоохранения // Законодательство. 2015. № 5. С. 64.
- 78.Чертков А.Н. Административно-территориальный процесс как часть территориального процесса в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. - № 9. – С. 11-14.
- 79.Чеснокова М.Д. Правовой мониторинг в социальной сфере // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 21.
- 80.Шатов С.А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов // Известия высших учебных заведений «Правоведение». – 2005. - № 6.

- 81.Экштайн К. Административная процедура – основа административного процесса // Сравнительное конституционное обозрение. – 2002. - № 4. – С.147-15.