

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАУЧНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 342.924

Киёмиддинов Саттор Саидходжаевич

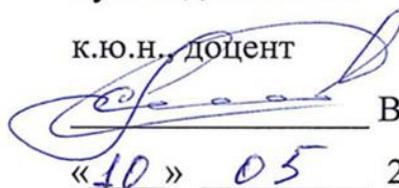
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР

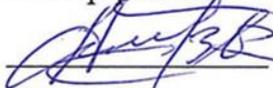
к.ю.н., доцент



Ведяшкин С.В.

«10» 05 2018 года.

Автор работы



Киёмиддинов С.С.

МИНОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

СОГЛАСОВАНО
Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

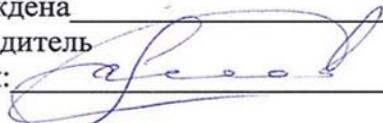
« _____ » 20 ____ г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Киемищину Святославу Сергеевичу

Тема
выпускной (квалификационной) работы: Актуальные проблемы трудоустройства по делам об административных правонарушениях

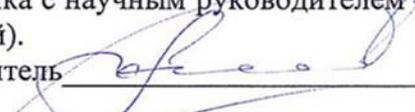
Утверждена
Руководитель
работы: 

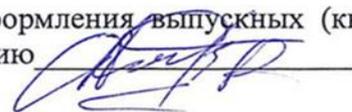
Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы с « 10 » сентября 2017г. по « 1 » октября 2017г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с « 2 » октября 2017г. по « 1 » марта 2017г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с « 20 » 01 2017г. по « 2 » 03 2018г.
- 4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с « 10 » октября 2017г. по « 15 » октября 2017г.
- 5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с « 1 » февраля 20__ г. по « 1 » мая 2018г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее _____

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель 

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению 

АННОТАЦИЯ

Магистерской диссертации

На тему: «Актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях»

Тема магистерской диссертации «Актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях», при написании которой было использовано более 40 источников и литературы, объем основного содержания составил 74 страницы.

Структура диссертации представлена введением, тремя главами, включающими в себя пять параграфов, заключением и списком используемой литературы.

Предметом исследования является федеральное и региональное законодательство в области производства по делам об административных правонарушениях, а также издаваемые в соответствии с ним подзаконные акты, соглашения между различными органами государственной власти, юридическая литература.

Целью моего исследования является анализ действующего законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях, изучение предлагаемых учеными понятий производства по делам об административных правонарушениях и выделение на основе анализа, изученных понятий, авторского подхода и определение понятия производства по делам об административных правонарушениях, составление перечня принципов, на основе которых строится производство по делам об административных правонарушениях, выявление их сущности и значения для производства, анализ и раскрытие стадий производства по делам об административных правонарушениях.

Задачей в рамках моего исследования является выявление актуальных проблем производства по делам об административных правонарушениях на данном этапе развития законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях.

Исследование проведено посредством использования общенаучных методов (анализ, синтез, сравнение, обобщение) и специальных методов познания (формально – юридический, сравнительно – правовой и другие). Использование указанных методов позволило осуществить всесторонний, глубокий анализ предмета исследования, сделать теоретическое обобщение, сформулировать выводы. Соответствующие методы применялись в сочетании с требованиями объективности и всестороннего познания.

По результатам магистерской диссертации были сформулированы следующие выводы.

Производство по делам об административных правонарушениях – это совокупность положений административного законодательства, регламентирующего деятельность правоприменительных органов и их должностных лиц с того момента, как они узнали о совершении правонарушения, по преследованию физического вменяемого лица, достигшего возраста административной ответственности или юридического лица, обладающего деликтоспособностью, совершившего административное правонарушение, а также деятельность расследованию, рассмотрению и доказыванию вины лица, обвиняемого в совершении правонарушения, вынесения решения о назначении административного

наказания или освобождения от него, исполнению или в исключительных случаях порядок пересмотра, вынесенного компетентным органом решения.

Производство по делам об административных правонарушениях содержит обширный перечень принципов. Это обусловлено важность производства по делам об административных правонарушениях, его обширное применение на практике.

С точки зрения структурного подхода к производству по делам об административных правонарушениях я раскрыл каждую стадию производства, описал все особенности каждой стадии.

Количество стадий и их наименования в производстве по делам об административных правонарушениях всегда являлось предметом дискуссий между учеными - административистами, но большинство из них сходятся во мнении, что существует четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях со следующими наименованиями: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесении решения по нему, пересмотр решения по делу об административном правонарушении и исполнение решения по делу об административном правонарушении.

В заключении каждого параграфа формулировались соответствующие выводы и актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях.

Практическая ценность приведенного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в следующих направлениях:

- В нормотворческой деятельности с целью совершенствования законодательства об административных правонарушениях;
- В процессе преподавания в высших учебных заведениях курса «Административное право».

Оглавление

Введение.....	5
1. Понятие производства по делам об административных правонарушениях и его принципы и структура.....	7
1.1. Понятие производства по делам об административных правонарушениях.....	7
1.2. Принципы и структура производства по делам об административных правонарушениях.....	18
2. Основные стадии производства по делам об административных правонарушениях.....	28
2.1. Возбуждение дел об административных правонарушениях.....	28
2.2. Рассмотрение дел об административных правонарушениях.....	48
2.3. Исполнение решения по делу об административном правонарушении.....	59
3. Факультативные стадии производства по делам об административных правонарушениях.....	67
Заключение.....	72
Список используемой литературы.....	78

Введение

На данный период развития общества и законодательства в Российской Федерации происходит выявление различных проблем при правоприменительной деятельности органов государственной власти и судебной власти при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

С начала появления социальных взаимоотношений, возникающих в области государственного управления и сопряженных с использованием норм об административных правонарушениях, возникает потребность в их регулировании. Устройством для координации правоприменительной деятельности государственных органов и их должностных лиц является применение мер воздействия ими в рамках своих полномочий. Производство по делам об административных правонарушениях – это вид правоприменительной деятельности, осуществляемый специально уполномоченными органами. Задачи производства по делам об административных правонарушениях отражены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и включают в себя выяснение всех обстоятельств дела об административном правонарушении при всестороннем, полном, оперативном и беспристрастном его рассмотрении, разрешении дела основываясь на нормах закона, исполнении вынесенного итогового решения и выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.¹

Чтобы выявить актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях является необходимым определить понятие производства по делам об административных правонарушениях, выявить принципы и структуру производства, раскрыть сущность стадий, из которых складывается производство по делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях призвано защищать нарушенные права и интересы граждан, общества и государства. В этом заключается основная роль этого института административного права. Восстановление пострадавших общественных отношений от административного правонарушения является еще одной функцией производства по делу об административных правонарушениях. Однако восстановление всех пострадавших от административного правонарушения прав и интересов граждан, общества и государства возможно не всегда из-за несовершенств административного законодательства в сфере производства по делам об административных правонарушениях.

Несовершенство законодательства в сфере производства по делам об административных правонарушениях связано с тем, что законодатель уделяет мало внимания нормам, регулирующим данный институт. Безусловно, отношения, находящиеся под влиянием Уголовного процессуального кодекса, Гражданского процессуального кодекса, Арбитражного процессуального кодекса и Кодекса об административном судопроизводстве не менее важны норм, регулирующих отношения в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Поэтому, на мой взгляд, представляется несправедливым уделение столь малого внимания производству по делам об административных правонарушениях, ведь административные правонарушения совершаются, во – первых, гораздо чаще других видов правонарушений и преступлений, а, во – вторых, принятие решение по делу об административном правонарушении не менее трудоемкий процесс, чем принятие решения по иным видам процессуальных отраслей российского права.

Актуальность моей работы обусловлена необходимостью выявления проблем производства по делам об административных правонарушениях, как института, которому на законодательном уровне уделяется слишком маленькое внимание. В тоже время научные работы ученых – административистов основаны либо на несовершенном действующем

¹ Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В., //Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014.

законодательстве, либо на устаревшем законодательстве по делам об административных правонарушениях.

Целью моего исследования является анализ действующего законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях, изучение предлагаемых учеными понятий производства по делам об административных правонарушениях и выделение на основе анализа, изученных понятий, авторского подхода и определение понятия производства по делам об административных правонарушениях, составление перечня принципов, на основе которых строится производство по делам об административных правонарушениях, выявление их сущности и значения для производства, анализ и раскрытие стадий производства по делам об административных правонарушениях.

Задачей в рамках моего исследования является выявление актуальных проблем производства по делам об административных правонарушениях на данном этапе развития законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях.

Предметом исследования является федеральное и региональное законодательство в области производства по делам об административных правонарушениях, а также издаваемые в соответствии с ним подзаконные акты, соглашения между различными органами государственной власти, юридическая литература.

Теоретическую основу моего исследования составляют Алексин А.П., Андреев А.А., Ардашкин В.Д., Бахрах Д.Н., Воронов А.Ф., Демин А.А., Захаров А.Л., Лазарева В.В., Кармолицкий А.А., Ключниченко А.П., Кононов П.И., Мигачев Ю.И., Панова И.В., Попов Л.Л., Попугаев Ю.И., Серков П.П., Сорокин В.Д., Сырых В.М., Тихомиров С.В., Хазанов С.Д., Цуканов Н.Н., Чернобель Г.Т., Шергин А.П., Якимов А.Ю. и другие.

1. Понятие производства по делам об административных правонарушениях и его принципы и структура

1.1. Понятие производства по делам об административных правонарушениях

Административные правонарушения совершаются чаще других, несмотря на ужесточение законодателем административной ответственности. Производство по делам об административных правонарушениях является достаточно сложным, так как, свершившееся административное правонарушение, затрагивает не только государственные интересы в рамках поддержания порядка внутри своей страны, но и отношения между людьми. Выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения лежит в основе данного понятия. Длительное время, особенно в советский период административное право, в том числе и институт производства по делам об административных правонарушениях не изучался должным образом. Причиной тому послужило желание власти обеспечить правильное в их понимании поведение граждан. Для достижения своих целей в период сталинских репрессий инструментом влияния на сознание людей и обеспечения должного порядка являлась уголовная ответственность. И только с приходом к власти Н.С. Хрущева юридическая наука советского периода «оттаяла» и началось активное исследование проблем в области обеспечения законности, контроля и надзора в государственном управлении и государственной защиты прав граждан в данной сфере, а также проблемы развития правового механизма административной ответственности. Многие ученые – административисты послевоенного времени начали публиковать свои работы, к их числу относятся, на мой взгляд, наиболее выдающиеся С.Г. Березовская, И.И. Карпец, Ю.М. Козлов, А.Е. Лунев и О.М. Якуба. В период с 60-х годов 20-го века по середину 80-х годов 20 века новационные исследования по актуальным проблемам развития в СССР административно-деликтной и административно-процессуальной сфер правового регулирования достигли значительного числа. С развалом СССР и началом «перестройки» число, издаваемых работ по вопросам процессуальных норм административного законодательства стало намного меньше. Тем не менее в данный период времени наука административного права, в том числе и институт производства по делам об административных правонарушениях активно изучается учеными – административистами.² Но и в условиях современного развития данного института к единому мнению о его понятии так и не пришли из-за того, что одни жили длительное время в период советской власти, а другие его застали настолько, чтобы мыслить, как человек советской закалки.

Административные правонарушения совершаются чаще других, органы, осуществляющие их расследования слишком нагружены, из-за этого каждому не уделяется должное внимание, что создает сложность по их производству, а законодательством не урегулированы все нюансы их рассмотрения. Если сложно даже уполномоченным лицам, производящим расследование дел об административных правонарушениях, то стоит ли говорить о тяжелом восприятии данной процедуры для участвующих лиц? Чтобы разобраться, почему данный вид производства достаточно тяжел для понимания и применения на практике, нам нужно определить признаки и само понятие производства об административных правонарушениях. Для лучшего представления о данном понятии, я предлагаю «разобрать его по частям» и узнать значение каждой «части» данного понятия.

Термин «производство» всегда понимался, как процесс создания материальных благ, используя производственные общественные силы и отношения между людьми или иными словами создание чего-либо для и на благо людей. В современном обществе производство

² Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: автореферат дис. ... д-ра юр. наук/ А.В. Кирин. – Москва, 2012. - 58 с

воспринимается не только как процесс создания материальных благ, но и нематериальных. Юридический процесс берет свое начало еще с древнейших времен, развиваясь до нашего времени он приобрел современное понятие. В науки теории государства и права динамичный термин юридический процесс представляет собой сложную систему определенных действий, осуществляемую органами государственной власти по применению ими прав.³ В нормах процессуального права всегда закрепляется результат юридического процесса. Достижение этого результата возможно благодаря совершению субъектами права процессуально-правовых действий. Два признака могут охарактеризовать определение «процессуальные действия»: первый – это то, что они (процессуально – правовые действия) всегда совершаются только участниками процесса, такими, например, как суд, стороны, и так далее. Вторым признаком является осуществление процессуальных действий через осуществление процессуальных прав, которые предусмотрены законом в каждом конкретном случае. Таким образом, процессуальные действия – это действия субъектов, участвующих в определенном процессе, которые совершаются ими для того, чтобы они осуществляли, предусмотренные законом, процессуальные права.

Но не стоит забывать, что самым главным составляющим элементов юридического процесса является именно процессуальное производство, которое характеризуют, как общность определенных, взаимосвязанных между собой процессуальных действий, которые складываются в определенную процессуальную группу – группу процессуальных правоотношений. Одним из основных элементов юридического процесса является определенная совокупность взаимоотношений между субъектами процессуального права. Еще основными элементами юридического процесса являются такие категории, как доказательства, обстоятельства дела, стадии и процессуальный режим. Понятие процессуальный режим является сложным, из-за того, что он, как конструктор, вобрал в такие правовые категории, как метод правового регулирования, способ, принципы.

Не стоит путать понятие «юридический процесс» и «юридическая процедура». Разграничение данных понятий по сей день является достаточно дискуссионным вопросом. Эти понятия, определенно, имеют некие сходства, но в целом они различны. Их отличия заключаются в следующем. Процессуальные нормы закрепляются только на законодательном уровне, в то время, как процедурные могут носить и нормативный и не нормативных характер. Процесс всегда императивен, процедура диспозитивна. Процесс осуществляется лишь наделенными законом правами на осуществление тех или иных процессуальных действий, в то время как процедуру могут осуществлять лица, обладающие дееспособностью. Таким образом, юридическая процедура – это совершение определенного процессуального действия.

Административный процесс уже сложившееся явление правовой действительности. Административный процесс является разновидностью юридического. Административный процесс, заимствуя у юридического процесса, определенный набор признаков является стадийным, последовательным, направленным на определенную цель при минимальной затрате ресурсов. Он, как и любая другая разновидность юридического процесса обладает определенной связью с государством, носит публичный характер. Совершенные правонарушения и государственная защита нарушенных прав граждан его страны осуществляется только в процессуальной форме. Как я уже писал ранее, административное право особо не изучалось до середины 50-х годов 20-го века, в связи с этим, все подходу к определению административного процесса рассматривались через анализ актуальных на тот момент разновидностей юридического процесса – гражданского и уголовного процессов. То есть административный процесс являлся на тот момент, своего рода, отростком гражданского процесса и уголовного процесса. Учеными – административистами рассматривалось данное явление больше, как смешанное явление, нежели самостоятельное. Но с развитием административного законодательства, появлением самостоятельного предмета и метода меняется и представление об административном процессе. К понятию административный

³ Солдатова О.Е. Юридический процесс: теоретико-правовой аспект: автореферат Челябинск. 2014. 16 ст.

процесс существует два подхода. Первым я рассмотрю юрисдикционный подход, так как именно он был первым в период хрущевской «оттепели», второй же именуют управленческий, так как он сложился в связи с развитием административного законодательства.

Сутью первого (юрисдикционного) подхода является регламентированность законом деятельности по разрешению, возникших между сторонами административных правоотношений, споров, которые не находятся между собой в отношениях власти-подчинения и по применению мер административного принуждения. Как уже отмечалось выше, данный подход объединяет в себе признаки гражданского и уголовного процессов середины 50-х годов 20-го века, где сутью гражданского процесса являлось и является по сей день разрешение споров, а сутью уголовного процесса являлось применение мер процессуального принуждения. Сходство всех этих трёх процессов можно объяснить не только тем, что все они являются разновидностями юридического процесса, но и тем, что все они направлены на объединение общей для них юрисдикционной природой, регулируют общественные отношения путем воздействия на них со стороны государства, а также все они являются частью социального и правового явления. Также в данном определении обращается внимание лишь на содержательную сторону административного процесса⁴. Но некоторые сторонники данной концепции придерживаются мнения, что административный процесс не может возникать без правового спора. То есть без правового спора существует только материально-правовая процедура разрешения административного дела.⁵ Так, правовой спор ставит обязательным участие третьих лиц. Но сторонников позиции А.А. Дёмина так и не нашлось.

В настоящее время широкое распространение получил второй подход к понятию административного процесса. Данный подход именуют еще управленческий. За его основу взяли определение, данное В.Д. Сорокины, которое заключается в следующем: «Административный процесс – это определенный, последовательный, урегулированный правом порядок разрешения конкретных индивидуальных споров в области государственного и регионального управления исполнительной власти субъектов Российской Федерации.»⁶ В данном определении делается правильный, на мой взгляд, акцент на предметный и субъектный состав. Содержанием процессуальной деятельности является осуществление определенной (нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной) деятельности по разрешению различных, конкретных индивидуально-правовых споров. Субъектный состав в данном определении показывает нам то, что деятельность по разрешению споров в рамках данного процесса в основном ложится на плечи органов исполнительной власти, судебной власти и их должностных лиц.

Предметом административного процесса является административное дело, именно поэтому административный процесс будет являться таковым, несмотря на то, какой орган будет рассматривать и разрешать административное дело. Если смотреть на субъектный состав, указанный в определении В.Д.Сорокина, то его можно подразделить на непосредственно управленческий процесс и административный судебный процесс.

Управленческий процесс – это такая совокупность взаимосвязанных управленческих действий, которые используются в сфере государственного управления органами правоприменительной и правоохранительной деятельности. Например, он включает в себя такие виды управленческой деятельности, которые не обладают признаками юридического процесса, к таким можно отнести: надзор за соблюдением гражданами правил дорожного движения, надзор за соблюдением гражданами режима лицензионного пользования. При этом

⁴ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970.

⁵ Демин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата // А. А. Демин. — 9-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 436 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-4392-4.

⁶ Сорокин В.Д.. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург).2002. - 474 с.. 2002

следует понимать, что административный процесс не подразумевает применение правоприменительной деятельности во всей сфере государственного управления, а только в той части, которая неразрывно связана с решением конкретного индивидуально-правового административного дела.

Целью и содержанием административного процесса принято определять обеспечение должного воплощения в жизнь норм материального права, достижение правового результата. Каждый юридический процесс оканчивается каким-либо результатом, в правовом государстве этим результатом является восстановление нарушенных прав граждан, сохранение интересов общества и государства, назначение справедливого наказания нарушителю.

Составную часть административного процесса образует производство по делам об административных правонарушениях, оно в рамках указанного вида юридического процесса имеет не только свою структуру, но и свои стадии присущие только этому производству, направленность действий и круг решаемых задач.

Административный процесс помимо производства по делам об административных правонарушениях включает такие виды производств как: производство по заявлениям и жалобам, поступающим от граждан, по делам о поощрениях и дела о дисциплинарных проступках, которые подлежат разрешению администрациями предприятий, учреждений и организаций. Их объединяет то, что все они осуществляются на единой структуре.

Далее в своей работе я рассмотрю понятие административного правонарушения. Для того, чтобы я мог дать понятие административному правонарушению, я рассмотрю его объект и предмет, признаки, состав и отграничу его от иных видов правонарушений.

Перечень объектов административного правонарушения содержится в статье 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Несмотря на то, что статья именуется: «Задачи законодательства об административных правонарушениях», законодатель перечислил объекты рассматриваемого понятия. Учёные – административисты подразделяют вышеупомянутый перечень объектов на шесть видов: общий, родовой, видовой, непосредственный, дополнительный и факультативный. Общий вид содержит группу общественных отношений, которые могут быть урегулированы не только нормами административной отрасли права, но и иными отраслями права. Родовой вид охватывает такую группу общественных отношений, которые возникают в одной определенной сфере жизни граждан определенного государства. Видовой объект регулирует такую группу общественных отношений, которая является общей для целого ряда проступков и охраняется нормами административного права. Следующий вид объектов административного правонарушения именуется непосредственный. Он образуется в общественных отношениях, в которых правонарушение посягает или может посягнуть на эти отношения. Далее Н.В. Макарейко считает, что дополнительный объект, характеризуется тем, что урон наносится таким общественным отношениям, которые расширяют общий объект правонарушения. Последним, Николай Владимирович, выделяет факультативный вид объекта. При характеристике данного вида важно помнить, что правонарушением может быть причинён вред, а может быть и не причинён, всё зависит от условий в которых совершается правонарушение.⁷

Значение объекта административного правонарушения является то, что он определяет конкретный круг общественных правоотношений, которые охраняются мерами административной ответственности, является ли то или иное административное деяние противоправным, а также тяжесть вреда, причинённого административным правонарушением.

Учитывая все вышеописанное, можно сделать вывод, что объектом административного правонарушения являются общественные отношения, которые регулируются, защищаются и охраняются нормами административного права.

⁷ Макарейко, Н. В. Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 212 с. — (Серия : Специалист). — ISBN 978-5-9916-3500-4.

Отличие объекта от предмета административного правонарушения заключается в следующем:

1. Объект – это обязательная составляющая любого правонарушения, в то время как предмет может и отсутствовать;
2. Предмет является факультативной частью объекта;
3. Объекту всегда причиняется ущерб, совершенным правонарушением.

Предмет обычно не страдает.

4. В качестве объекта выступают нематериальные блага – общественные отношения, в качестве объекта предметы - материального мира.

Поэтому следует помнить, что понятие предмет и объект не тождественны.

Как уже отмечалось выше, предмет не может иметь нематериальную оболочку. Он всегда осязаем. Под предметом административного правонарушения понимается вещь или совокупность вещей материального мира, которые правонарушитель приобретает или использует в совершении административного правонарушения.

Признак – это набор определенных черт, по которым можно охарактеризовать описываемый объект. Признаки административного правонарушения – это совокупность характеристик, по которым можно определить, что совершенное деяние является правонарушением, посягает на объекты, охраняемые административным законодательством и за совершение, которого следует наступление административной ответственности.

Традиционно выделяется три признака административного правонарушения – противоправность, наказуемость деяния и виновность лица, совершившего такое правонарушение. Далее я рассмотрю подробно каждый из названных признаков.

Признак противоправности означает, что при совершении деяния были нарушены норма административного или иного законодательства, за которые следует наступление административной ответственности. При характеристике признака противоправности всегда следует учитывать, что могут быть нарушены не только нормы административного законодательства, но и нормы таких отраслей права как, например, трудового, земельного, природоресурсного и других отраслей Российского права.

Признак наказуемости деяния подразумевает, что за совершение противоправного деяния следует наступление соответствующего наказания. В рамках моей диссертационной работы имеется ввиду административное наказание. А лицо, совершившее такое деяние должен понести административную ответственность. При этом следует учитывать, что наказание следует только за те деяния, которые признаются административным законодательством административными правонарушениями.

Деяние признает виновным только в том случае, если оно совершено умышленно или неосторожно, то есть при наличии вины лица, совершившего административное правонарушение.

Административное правонарушение совершается с умышленной формой вины только в том случае, если лицо осознавало, что оно совершает противоправное действие (бездействие), предвидит наступление вредных последствий и желает их наступления или сознательно допускает, что такие последствия могут наступить, но относится к этому безразлично. Умысел при совершении административного правонарушения может быть, как прямым, так и косвенным. При прямом умысле виновное лицо желает наступления вредных последствий. При косвенном умысле лицо прямо не желает их (вредных последствий) наступления, но допускает, что они могут наступить или же ему безразлично их наступление.

Административное правонарушение, совершенное по неосторожности, может признаваться таковым, если лицо, его совершившее, предвидело, что вредные последствия в результате его деяния могут наступить, но самонадеянно и без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало, что такие последствия не наступят или предотвратятся без его вмешательства, но должно и могло было предвидеть.

В случае, когда лицо не руководит своими действиями или не отдает о них отчета в момент, когда совершает правонарушение, то оно может быть признано невменяемым. Вина

юридического лица может быть признана только в том случае, если будет установлено, что он мог соблюсти правила и нормы, которые установлены административным законодательством, но не принял никаких мер с целью их соблюдения.⁸

Наличие всех признаков административного правонарушения не всегда свидетельствует о том, что оно является таковым. В случае отсутствия состава правонарушения исключается и возможность привлечения лица к административной ответственности. Наличие всех элементов состава административного правонарушения является необходимой основой для привлечения лица к административной ответственности, а также для отграничения от иных видов административных правонарушений. Из-за этого нужно уметь отличать признаки административного правонарушения от признаков каждого конкретного состава административного правонарушения. Это необходимо для того, чтобы правильно квалифицировать каждое совершенное деяние.

Состав административного правонарушения – это указанная в законе совокупность признаков (элементов), при наличии которых, совершенное деяние признается административным правонарушением. Другими словами, при наличии всех указанных в законе элементов, за совершенное деяние лицо будет нести административную ответственность. Состав административного правонарушения образуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Про объект административного правонарушения я писал выше. Под объектом административного правонарушения понимается общественные отношения, которые регулируются, защищаются и охраняются нормами административного права.

Объективная сторона административного правоотношения – это ее внешнее проявление. Этот элемент состава характеризует правонарушение как результат неправомерного поведения лица, его противоправное антиобщественное действие, нарушающее нормы права, влекущее за собой административную ответственность, выражающуюся в совершении действий (бездействий) и наступившем негативном последствии.

Объективная сторона характеризуется волевым активным или пассивным поведением. Между совершенным деянием и наступившими негативными последствиями должна присутствовать причинно-следственная связь, иначе такой элемент будет отсутствовать. Установление причинной связи означает выявление обстоятельств, которые способствуют наступлению вредных последствий, определить, в результате каких действий или причин они наступили. При определении причинно – следственной связи в составе административного правонарушения важно определить материальные или нематериальные эти последствия. Это необходимо для определения состава административного правонарушения, который может быть формальный и материальный.

Формальный состав административного правонарушения – это такой состав, при котором наступление материального вреда при совершении административного правонарушения не предусмотрено. Административные правонарушения в основном совершаются с формальным составом.

Материальный состав административного правонарушения предусматривает наступление материальных вредных последствий в следствии совершения административного правонарушения. В таких составах не всегда очевидна причинно – следственная связь между деянием и материальными последствиями, поэтому требует доказательств.

При характеристики объективной стороны немаловажное значение имеют и факультативные элементы. К ним относятся: место, время, способ, обстановка, его повторность, неоднократность, злостность, систематичность.

Место – это определенная территория, на которой было совершено противоправное деяние и наступили негативные последствия. Время – это временной промежуток, в течение которого было совершено противоправное деяние и наступили негативные последствия.

⁸ Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008 г

Способ – совокупность приемов и способов, которые использовались при совершении правонарушения. Обстановка – условия, которые окружали совершенное правонарушение. Повторность – это совершение одним и тем же лицом однородного правонарушения в течении года, за которое оно подвергалось ранее административному наказанию. Неоднократность – это совершение однородных правонарушений два и более раза. Систематичность – это совершение одинаковых правонарушений несколько раз в течении года.

Факультативные элементы административного правонарушения не являются обязательными для всех составов административных правонарушений. Обязательными признаются только деяние, последствие и причинно – следственная связь между ними.

Субъект административного правонарушения – физическое лицо или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение. Физическое лицо должно быть вменяемым, достичь возраста административной ответственности (шестнадцать лет). Под вменяемостью следует понимать такое состояние лица, при котором оно не в состоянии отдавать себе отчет, руководить, осознавать фактический характер, общественную опасность своих действий в следствии психического заболевания или иного расстройства психики.

Юридическое лицо становится потенциальным субъектом административного правонарушения с момента приобретения им деликтоспособности, то есть с момента государственной регистрации.

Субъект административного правонарушения может быть общим, специальным или особым. Общий субъект – это любое лицо вменяемое лицо, достигшее возраста административной ответственности. Специальный субъект – это лицо, обладающее специальным статусом (должностное лицо, водитель, гражданин иностранного государства и так далее). Особый субъект – это лицо, совершившее административное правонарушение, но которое в силу своего положения будет нести ответственность по другим нормативным актам. Для таких субъектов закон устанавливает либо дополнительные основания для привлечения к административной ответственности, либо повышенный размер административного наказания. К числу таких субъектов можно отнести военнослужащих или лиц, имеющих специальные звания. На них будут распространяться дисциплинарные уставы или иные специальные положения о службе.

Субъективная сторона характеризует внутреннее отношение правонарушителя к совершенному им противоправному деянию и его последствиям. Обязательным элементов субъективной стороны является вина, формы которой я указывал выше. Вина – это психическое отношение лица, совершившего правонарушение к самому деянию и его последствиям.

В ряде случаев при характеристики субъективной стороны следует рассматривать цель и мотив, которыми руководствовался правонарушитель. Цель – это желаемый результат, которого хочет добиться лицо, совершаемое противоправное деяние. Мотив – это то, что подтолкнуло его на совершение правонарушения.

Анализируя все четыре элемента состава административного правонарушения следует особо подчеркнуть о важности наличия их всех, так как при отсутствии хотя бы одного из указанных элементов, отсутствует и административное правонарушение. Эти элементы необходимы для правильной квалификации совершенного деяния.

Разграничение административного правонарушения от иных видов правонарушений является первоочередной задачей лица, расследующего дело об административном правонарушении. Все виды правонарушений обладают общими признаками, такими как вредность и нарушение, установленных норм. Все правонарушения можно условно разделить на два вида: преступления или по-иному правонарушения представляющие общественную опасность и проступки, то есть правонарушения, которые являются общественно вредными, но при этом не являются общественно опасными.

Отличие проводится по трём признакам: нормам, регулирующим противоправное деяние, общественной опасности и противоправности.

Каждый вид права регулирует те или иные общественные отношения, нарушение различных норм российского права влечет за собой различные последствия. Например, нарушение норм уголовного кодекса является преступлением и влечет за собой уголовную ответственность. Аналогично обстоят дела и с нормами административного и иных законодательств.

В соответствии со статьей 14 Уголовного кодекса Российской Федерации: «Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным Кодексом под угрозой наказания.» Понятие административного правонарушения сформулировано в статье 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этом случае основным критерием, разграничивающим данные деяния, является общественная опасность. Помимо этого, наказание, назначаемое за совершение уголовного преступления, имеет своей задачей воздействие на личность преступника, ограничивая его в правах и свободе, как правило, в меньшей степени, затрагивая его имущественное состояние. Большинство норм административного законодательства содержит санкцию в виде штрафа и лишь в редких случаях, назначенное правонарушителю наказание лишает, например, его специальное право (лишение водительского права) или ограничивает его свободу (административный арест).

Административное правонарушение схоже и с таким видом правонарушения как дисциплинарный проступок. В то время, как совершая дисциплинарный проступок лицо посягает только на отношения, связанные с внутренним трудовым распорядком в организации, которой он работает, административное правонарушение же посягает на другой круг общественных отношений, урегулированный нормами административного законодательства. Дисциплинарный проступок заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении работником определенной организации своих обязанностей. Административное правонарушение распространяется на всех граждан, достигших возраста административной ответственности. От административных правонарушений дисциплинарные отличаются еще и тем, что применять наказание могут различные лица: при дисциплинарном взыскании – руководители организации, в которой работает правонарушитель, при назначении административного наказания только специально уполномоченные законом лица. Таким образом, дисциплинарный проступок от административного правонарушения отличается порядком применения наказания, последствиями, нормативным регулированием и кругом субъектов, на которое распространяется нормативное регулирование.

Отграничение административного правонарушения от гражданско – правовых деликтов заключается в ряде определенных признаков. Гражданско – правовые деликты нарушают только имущественные и личные неимущественные отношения. Ответственность за совершение деликта может наступить при отсутствии вины. Ответственность за административный проступок наступает только при наличии вины, а отсутствие таковой означает освобождение лица от наказания.

Преследование лица, нарушившего положения законодательства будет регулироваться главами 14 и 15 Налогового кодекса Российской Федерации. Отличие административного законодательства в сфере налогов и сборов от налогового законодательства заключается в порядке привлечения к ответственности и особенностях процессуальной формы.

Учитывая всё вышеизложенное, можно полноценно сформулировать отличное, от данного законодательства понятие административного правонарушения. Административное правонарушение – это противоправное действие или бездействие виновного лица достигшего возраста административной ответственности или приобретшего административную деликтоспособность, посягающее на отношения, урегулированные административным законодательством, и влекущее наступление административной ответственности.

Рассмотрев выше такие важные понятия для производства по делам об административных правонарушениях, как производство, юридический процесс, административный процесс и определив, что такое административное правонарушение, из

чего оно состоит и какие общественные отношения регулирует, можно перейти к определению понятия производство об административных правонарушениях. Определение тех юридических категорий, которые были мной разобраны необходимы для выведения данного понятия, так как они являются не только составными его частями, но и базовыми, основополагающими положениями без которых невозможно бы было существование понятия производства об административных правонарушениях.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит в себе нормы материального и процессуального прав, они определяют порядок производства дел об административных правонарушениях. В административном процессе производство по делам об административных правонарушениях занимает особую позицию. Объясняется такое явление достаточно просто: административные правонарушения совершаются очень часто и приобретают массовый вид.

Современная наука административного права не предлагает нашему вниманию единого доктринального понятия производства по делам об административных правонарушениях, напротив, с каждым годом подход к определению данного понятия становится все больше и не все они носят информативный характер. Этим обусловлена основная проблема производства по делам об административных правонарушениях. В наше время, когда данное явление изучается более половины века, естественно, что существует не только мнение «старой школы» и «новой школы», но и их разделение внутри себя. Ведь как можно говорить о едином понятии, единстве мнений, когда даже законодатель не предусмотрел в нормативном акте, регулирующем административные правонарушения, понятия столь распространенного явления в современном обществе?

Далее я посмотрю и проанализирую основные подходы к понятию производства по делам об административных правонарушениях, а также сформулирую свое понятие, исходя из исследования, проведенного мной, в рамках написания диссертации.

В учебной литературе административного права понятие производства по делам об административных правонарушениях понимается: «Объединение административно-процессуальных норм и основанная на этих нормах деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по применению мер административного наказания.»⁹ Следующее определение основывается на понимании производства по делам об административных правонарушениях, как порядок осуществления органами правоприменительной деятельности, установленной законом, его системы методов, правил и принципов. Данное определение не отражает всей сути этого правового явления и является слишком широким, что осложняет его понимание. Включение такого определения в закон, регулирующий отношения в области административных правонарушений, для меня представляется абсурдным.

Совокупность соответствующих стадий, закрепленных в разделе четвертом Кодекса об административных правонарушениях – это и есть следующий подход к определению, рассматриваемого понятия.¹⁰ Положительным моментом в этом подходе является то, что он охватывает все производство с момента возбуждения до момента пересмотра и исполнения. Но существенным минусом все же будет то, что, во-первых, законодательство не стоит на месте и в любой момент может быть добавлена или наоборот убрана одна из стадий. В этом случае вновь придется менять понятие. Во-вторых, закрепленные в КоАП РФ стадии, не могут являться препятствием к выделению в теории иного видения в количестве стадий.

Возможен и такой подход к понятию производство по делам об административных правонарушениях, как осуществление нормами административно-процессуального права совокупности регламентированных действий. Такой подход не предусматривает того, что он, таким образом, включает в себя контрольную и надзорную деятельность правоохранительных органов.

⁹ Макарейко, Н. В. Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 212 с. — (Серия : Специалист). — ISBN 978-5-9916-3500-4.

¹⁰ Кононов П.И. Административное право России. Закон и право: Москва, 2010. – 559 с.

Одним из ведущих подходов в определении понятия производства по делам об административных правонарушениях является подход Бахраха Денъяна Николаевича. В его понимании производство по делам об административных правонарушениях есть ничто иное, как направленная на применение административного наказания, за совершенное административное правонарушение, деятельность правоприменительных органов.¹¹ Минусом данного подхода является то, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях имеет своей задачей не применение наказания, а полное, объективное и всестороннее рассмотрение дела и вынесение по нему справедливого наказания. Помимо этого, в КоАП РФ предусмотрен институт освобождения от наказания при наступлении определенных законом обстоятельств.

Алексей Петрович Алехин в качестве понятия производства по делам об административных правонарушениях предлагает нашему вниманию формулировку, отражающую сущность этого правового явления. В его понимании производство по делам об административных правонарушениях – это упорядоченная нормами административно – процессуальная деятельность, наделенных полномочиями органов и должностных лиц по пресечению, рассмотрению и назначению справедливого наказания лицу, которое совершило административное правонарушение и исполнению такого наказания.¹²

Следующая точка зрения, выраженная Цукановым Николаем Николаевичем, выражает практическое значение данного вида производства. По его мнению производство по делам об административных правонарушениях – это установленная законом административно – процессуальная деятельность, наделенных специальными полномочиями субъектов по сбору необходимых материалов с целью проведения качественной, полной и своевременной реализации норм, которые регулируют административную ответственность, по их рассмотрению, а в вынужденных ситуациях по пересмотру решения о применении административного наказания, и порядок правоприменительной деятельности органами и их должностными лицами, и систему отношений, складывающуюся в процессе осуществления такой деятельности.¹³ Данный подход в наибольшей степени раскрывает суть столь важного для российского административного права понятия производство по делам об административных правонарушениях. Казалось бы, этот выдающийся политический деятель предусмотрел все, кроме указания на то, к кому возможно применение административного наказания. В этом, я считаю, и есть упущение Николая Николаевича.

Итак, я рассмотрел подходы к определению понятия производство по делам об административных правонарушениях, которые в наибольшей степени, на мой взгляд, заслуживают внимание. Все они очень разные и каждый автор, выделяет для себя на чем, по его мнению, нужно в наибольшей степени сконцентрировать внимание. Несмотря на столь различные подходы, то которое можно было бы включить в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, пока не нашлось.

Изучив все подходы, признаки и критерии при определении понятия производство об административных правонарушениях, я могу сформулировать свое определение этого понятия. Производство по делам об административных правонарушениях – это совокупность положений административного законодательства, регламентирующего деятельность правоприменительных органов и их должностных лиц с того момента, как они узнали о совершении правонарушения, по преследованию физического вменяемого лица, достигшего возраста административной ответственности или юридического лица, обладающего деликтоспособностью, совершившего административное правонарушение, а также деятельность расследованию, рассмотрению и доказыванию вины лица, обвиняемого в

¹¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: Учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. - М.: НОРМА, 2001. - 624 с.

¹² Алехин А.П. Административное право РФ: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2003. – С. 608.

¹³ Цуканов Н.Н. «К вопросу о понятии производства по делам об административных правонарушениях» / Н.Н. Цуканов // Полицейское право. - 2007. - №1. -С.119-124

совершении правонарушения, вынесения решения о назначении административного наказания или освобождения от него, исполнению или в исключительных случаях порядок пересмотра, вынесенного компетентным органом решения.

Подводя итог всему, о чем я написал в этом параграфе хотелось бы обратить особое внимание на следующие моменты:

1. Несмотря на то, что наука административного права и соответственно производство по делам об административных правонарушениях возродилась лишь в 50-х годах прошлого века, наука административного права идет в ногу со временем;
2. На данном этапе времени понятие производство по делам об административных правонарушениях – это некая собирательная конструкция;
3. Из-за отсутствия законодательного закрепления возникает большое количество вопросов по поводу правовой природы этого явления.
4. Понятие производство по делам об административных правонарушениях невозможно определить не рассмотрев, такие необходимые для него правовые категории, как производство, юридический процесс, административный процесс, административное правонарушение и его составляющие части;
5. Главной проблемой деятельности по производству по делам об административных правонарушениях является отсутствие единого мнения среди ученых –административистов в определении данного понятия.

Но не стоит забывать, что наука административного права бурно развивается, особенно это начало происходить в последние годы. Поэтому я думаю, что введение в Кодекс об административных правонарушениях РФ понятия производства об административных правонарушениях произойдет очень скоро.

1.2. Принципы и структура производства по делам об административных правонарушениях.

В последнее время слово «принцип» в жизни людей приобрел значение упертости, несогласия и вошел в обывательскую жизнь как частица разговорной речи. Ему перестали придавать то значение, которое ему придается в юридических науках. Существует множество видов принципов: научные, юридические, оценочные, нормативные (самым ярким примером является десять заповедей из Библии), и так далее. Даже теории в технических науках таких как, к примеру, физика строятся на основе определенных принципов. Их значение в повседневной жизни совсем недооценивают и человек, который не обладает хотя бы начальными познаниями в юриспруденции может даже не догадываться, что вся правовая система строится на основе принципов, указанных в нормативных актах.

Слово «принцип» имеет настолько множество значений, что мы и не можем себе представить. Я приведу в пример лишь некоторые из них. Принцип в теоретической философии – это совокупность фактов, которые объединяются в мысли. Научный принцип – это выражение законов природы. Оценочный принцип – высказывание утверждений об определенной ситуации. В практической этике принцип – это норма поведения. И, наконец, принцип права – это руководящие идеи, определяющие направление правового регулирования.

Слово «принцип» своим происхождением обязано латинскому слову *principium*, в переводе которое значит «начало». В юридической науке под принципами права традиционно понимаются основополагающие идеи, которые работают как единый организм в системе права. К такому мнению приходят большинство ученых.¹⁴

Однако не все придерживаются традиционного мнения в определении понятия «принцип права», такие ученые как О.В. Мартышин, Т.Н. Радько, В.И. Гойман придерживаются нормативистской теории, в которой выражаются закономерности в потребностях общества, которое определяет систему права, будучи источником власти.

А.Ф. Воронов придерживается такого взгляда, в котором под принципами следует понимать обязательную для участников правоотношений норму права.¹⁵

Принципы права по своему специфическому характеру поддаются влиянию всех изменений в обществе, будь то изменение политического строя, социально – классового деления или же просто экономические или социальные изменения.

Исследование значения и понятия принципов продолжается и по сей день. А.Р. Захаров Утверждает, что именно благодаря принципам появляются законы. Принцип для всего является исходной точкой, началом.¹⁶

Признаками принципов права являются:

1. Исходные руководящие идеи, начала;
2. Выражение основы права;
3. Является отражением общественных отношений, которые существуют в государстве;
4. Стабильность;
5. Служит опорой для всей правовой системы;
6. Имеют свой особый способ выражения (путем закрепления в законе или путем токования смысла закона).

¹⁴ Чернобель Г.Т. Законотворчество и юридическая наука // Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000. – С. 60.

¹⁵ Воронов А.Ф. О понятии, значении и нормативном закреплении принципов гражданского и арбитражного процессуального права // Законодательство. – 2003. – № 12. – С. 50.

¹⁶ Захаров А.Л. Принципы права: вопросы теории и практики // Принципы права. – Самара, 2010.– С. 14.

Принципы права имеют и свое деление. Виды принципов права традиционно подразделяют на:

1. Общеправовые принципы права, то есть присущие всему праву (например, принципы законности, равноправия, гуманизма и так далее);
2. Межотраслевые принципы права, то есть типичные для нескольких родственных отраслей права (например, арбитражному, уголовному, гражданскому процессам свойственен принцип состязательности равноправия сторон);
3. Отраслевые принципы права, то есть свойственные для определенной отрасли права (например, принцип материальной заинтересованности в трудовом праве);
4. Принципы правовых институтов, то есть присущие определенным институтам права (например, являющийся принципов института права собственности принцип равенства всех форм собственности).

В законодательстве Российской Федерации огромная роль уделяется принципам права. Административное право не является исключением. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях обозначает принципы для административных правонарушений и производства по делам об административных правонарушениях. Некоторые из принципов этих правовых явлений прямо указаны в нормах КоАП РФ, другие нужно выводить путем толкования Кодекса, но применяются одинаково и те, и другие.

Производству по делам об административных правонарушениях, как особому виду юридического процесса, свойственна своя процессуальная форма. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит относительно небольшое количество процессуальных норм, которые так ему необходимы. В связи с этим вытекает вопрос, можно ли применить к производству по делам об административных правонарушениях принципы, которые присущи только процессуальным отраслям? Но обо всем по порядку.

Несмотря на то, что принципы производства по делам об административных правонарушениях не были предметом полноценных исследований, они нередко затрагивались в различных научных исследованиях, которые изучали принципы административного процесса. Данной тематики в своих работах затрагивали Д.Н. Бахрах, И.В. Панова, А.П. Шергин и другие.

Ю.Н. Старилов приводит следующее определение принципов административного права. Принципы административного права – это основополагающие начала, характеризующие закономерности в организации всей государственной власти, устанавливающие направления компетенции и функции органов государственных управленческих систем и полномочия их должностных лиц.¹⁷

В учебных и научных науках различных отраслей права особое место отводится изучению принципам права, наука административного права не стала исключением. Наибольшее внимание при изучении принципов отводится принципам законности, гуманности, равенства.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях в механизме правового регулирования этого явления являются элементом, определяющим характер всех основ этого механизма. В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации реализация принципов происходит через факультативный элемент механизма правового регулирования. Принципы производства по делам об административных правонарушениях закрепляются двумя путями в КоАП РФ – через прямое закрепление их в Кодексе и путем толкования Кодекса, то есть непосредственно и опосредованно.

¹⁷ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2007. — 816 с. ISBN 978-5-468-00053-3 (в пер.)

Их значение происходит через определение функций в правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях. Выделяются следующие функции:

1. Защита прав и свобод всех, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, лиц;
2. Регулирование общественных отношений, затронутых административным правонарушением путем непосредственного воздействия;
3. Восполнение законодательных пробелов в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях;
4. Утверждение единых требований к производству по делам об административных правонарушениях;
5. Определение общих требований к правотворчеству в области производства по делам об административных правонарушениях.

Принципы, присущие производству об административных правонарушениях можно выделить следующие:

- Принцип исключительности правового регулирования производства только нормами КоАП РФ;
- Принцип федерализма;
- Принцип приоритета прав и свобод человека;
- Принцип справедливости;
- Принцип индивидуализации наказания;
- Принцип гуманизма;
- Принцип демократизма;
- Принцип законности;
- Принцип неотвратимости административной ответственности;
- Принцип оперативности и экономичности процесса;
- Принцип осуществления производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке Российской Федерации;
- Принцип гласности;
- Принцип состязательности;
- Принцип устности;
- Принцип самостоятельности принятия решения;
- Принцип активности правоприменяющих органов;
- Принцип сочетания интересов личности, общества и государства;
- Принцип ответственности субъектов административной юрисдикции за ненадлежащее ведение дела и за принятый акт;
- Принцип целесообразности в производстве по делам об административных правонарушениях.

Принцип исключительности правового регулирования производства только нормами КоАП РФ закреплен в части 1 статьи 1.1 Кодекса. Смысл его состоит в том, что Кодекс является единственным федеральным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в области административных правонарушений. Значение этого принципа для производства по делам об административных правонарушениях заключается в том, что только Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает порядок производства.

Принцип федерализма в рамках производства по делам об административных правонарушениях больше свойственен административному праву, но связи с тем, что тема принципов производства по делам об административных правонарушениях недостаточно изучена, будет целесообразным изучение его в моей диссертационной работе. Он означает, что несмотря на то, что законодательство Российской Федерации отнесено к компетенции

нашего государства оно делегировало часть полномочий субъектам Российской Федерации, в том числе и нормы административного права находятся в их совместном ведении.

Принцип приоритета прав и свобод личности является конституционным принципом, но несмотря на это он получил свое место в системе принципов производства по делам об административных правонарушениях. Смысл его в производстве по делам об административных правонарушениях заключается в том, что при совершении административного правонарушения на органы государственной власти ложится обязанность по восстановлению нарушенного субъективного права граждан.

Принцип справедливости не закреплен в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, но он вытекает из статьи 46 Конституции Российской Федерации и статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Его смысл состоит в том, что при назначении наказания суд или иное должностное лицо, наделенное правом привлекать лицо к административной ответственности, должен быть беспристрастным. Также охарактеризовав этот принцип можно отметить, что никто не должен нести ответственность за одно и то же совершенное им правонарушение.

Принцип индивидуализации наказания свойственен не только уголовному праву, но и институту производства по делам об административных правонарушениях. Его значение заключается в том, что при назначении наказания суд или иное должностное лицо, наделенное правом привлекать лицо к административной ответственности, должен учитывать характер и степень совершенного им деяния, характеристику лица, совершено ли правонарушение впервые или же имеет систематичный характер. То есть подходить к каждому отдельному случаю индивидуально.

Принцип гуманизма в производстве по делам об административных правонарушениях означает, что нельзя назначать наказание, которое унижает честь и достоинство человека.

Принцип демократизма в рамках производства по делам об административных правонарушениях основывается на том, что все действия властных субъектов должны быть доступны для граждан, в особенности для тех, в отношении которых ведется административное производство;

Принцип законности в рамках производства по делам об административных правонарушениях означает, что все действия государственных органов и их должностных лиц не могут выходить за рамки установленных законом полномочий. При назначении наказания суд или иное лицо уполномоченное на привлечение правонарушителя к административной ответственности должно не может выйти за пределы, заявленных законодателем санкций.

Органы государственной власти должны обеспечивать применение административного наказания ко всем правонарушителям, в этом заключается смысл принципа неотвратимости административной ответственности.

Чем быстрее решается вопрос о назначении правонарушителю административного наказания в рамках производства по делам об административных правонарушениях, тем большей будет эффективность органов государственной власти, уполномоченных производить производство по делам об административных правонарушениях. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации устанавливает максимальные сроки для рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесении по нему решения, но, к сожалению, правоприменительные органы не стремятся решить вопрос в кратчайшие сроки, пользуясь диспозитивностью норм и иногда необоснованно затягивая процесс.

Конституция РФ и КоАП РФ закрепляют, что производство по делам об административных правонарушениях должно вестись на государственном языке. Однако в данном принципе есть свое исключение: если в субъекте Российской Федерации применяется национальный язык субъекта, то производство по делам об административных правонарушениях может вестись на этом языке. Для обеспечения доступности правосудия предоставляется переводчик лицам не владеющим русским языком.

Дела об административных правонарушениях в суде должны рассматриваться открыто, все желающие присутствовать в судебном заседании могут спокойно прийти на рассматриваемое дело об административном правонарушении. Граждане и СМИ могут вести свои записи или иным образом фиксировать ход событий, происходящий в зале судебных заседаний. И из этого, как и из предыдущего принципа есть свое исключение: если в производстве по делам об административных правонарушениях затрагивается государственная, военная, коммерческая или иная охраняемая законом тайна, то заседание будет рассматриваться в закрытом порядке.

Часть 3 статьи 123 устанавливает, что судопроизводство в Российской Федерации осуществляется на основании состязательности и равноправия сторон. Производство по делам об административных правонарушениях, будучи составной частью административного процесса разделяет функции доказывания в совершении и не совершении правонарушения, которые лежат на двух противоположных субъектах производства. Но несмотря на то, что принцип состязательности не закреплен в Кодексе об административных правонарушениях РФ, он вытекает из смысла производства по делам об административных правонарушениях, как составной части административного процесса. Происходит это потому, что нормы процессуальных прав основываются на этом принципе и без него невозможно достижение истины.

Содержанием принципа устности в производстве по делам об административных правонарушениях является то, что, как и в других видах процесса, участники производства в судебном заседании дают объяснения и показания устно, представляют доказательство устно, но подкрепляют их путем приобщения к материалам дела документов, справок, видеозаписей и иных видов доказательств.

В 2015 году был подготовлен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству проект закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, но внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации он так и не был. В нем было предложено ввести статью 2.15. Статья бы содержала принцип самостоятельности принятия решения. Этот принцип очень схож с принципом независимости судей, но он расширяется тем, что в нем речь идет не только о судьях, но и об органах и их должностных лицах. Сутью его является то, что суд, орган или должностное лицо должны быть независимы в принятии решений, руководствоваться только Конституцией Российской Федерации и ее законами. Любое вмешательство, которое может повлиять на принятие решения, может повлечь за собой ответственность. Я считаю необходимым включение его в КоАП РФ, так как он как принцип независимости судей в других видах процессов является базовым и в производстве по делам об административных правонарушениях.

Содержание принципа активности правоприменительных органов состоит в том, что органы государственной власти в рамках производства по делам об административных правонарушениях в силу закона обязаны собирать и исследовать доказательства, то есть осуществлять активную работу в административно – процессуальной деятельности.¹⁸

Согласно Конституции Российской Федерации, в первую очередь государство должно следовать интересам личности, затем общества и уже в потом своим собственным. При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях правоприменительные органы должны умело сочетать интересы отдельного человека, общества, например, в восстановлении общественных отношений, которые были затронуты правонарушением. Так как Государство существует для человека и общества, а не наоборот, то восстановив интересы личности и общества, оно восстанавливает свои собственные.

Как уже многократно отмечалось производство по делам об административных правонарушениях является частью административного процесса. Это означает и то, что некоторые принципы, которые свойственны административному процессу присущи и

¹⁸ Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы, виды. С.122-123

производству, в том числе и принцип ответственности субъектов административного процесса за ненадлежащее ведение дела и за принятый акт. Суд, государственный орган или должностное лицо, принявшее незаконное решение или нарушившее порядок производства по делам об административных правонарушениях, установленный КоАП РФ, несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

Принцип целесообразности в производстве по делам об административных правонарушениях существует во исполнение части 1 статьи 3.1 КоАП РФ, то есть назначение административного наказания осуществляется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как правонарушителем, так и другими лицами. Применение мер административной ответственности является заключительным этапом в производстве по делам об административных правонарушениях.

Структура производства по делам об административных правонарушениях неоднократно являлось предметом изучения в научной и учебной литературе административного права. Часто производство рассматривают с точки зрения системного подхода. С этой позиции структура производства по делам об административных правонарушениях представляет собой порядок и юридические процессуальные нормы, которые закреплены нормативными актами и производимые в следствии совершения административного правонарушения, и результаты этих действий.¹⁹

Так как рассматриваемый подход является системным, то будет логичным дать определение понятию система. Слово «система» происходит от греческого языка, в переводе с которого означает целое или составленное из частей в единое целое. Система – это n-ное количество различных элементов, имеющих общие признаки и взаимосвязанные между собой, и составляющие одну совокупность.

Как и понятие “принцип” понятие “система” уже давно вошел в обиход повседневной жизни граждан. Это слово используют, когда появляется необходимость сделать акцент на чем-то, что является единым целым, состоящим из частей. Понятие “система” заостряет внимание на том, что все элементы должны быть не только взаимосвязаны между собой, но и следовать друг за другом, придерживаясь определенной последовательности, основанной на логике. Понятие система вошло в повседневную жизнь еще в древние времена и у него много значений. К примеру, в философских теориях Платона понятие “система” использовалось в значении “теория”. В значении “классификация” оно оявляется в периодической системе химических элементов Дмитрия Ивановича Менделеева. В системе Станиславского понятие “система” приобретает значение оконченного метода в практической деятельности человека. И таких примеров достаточное множество. Но в юридических науках понятие система приобретает смысл совокупности норм и правил поведения.

Понятие структура имеет гораздо меньше значений, практически, везде, где встречается это определение его понимают одинаково. С этим определением можно столкнуться в таких науках, как философия, математика, физика, информатика. Оно везде понимается как совокупность или взаимосвязь между объектами исследования. Большой энциклопедический словарь по структуре понимает совокупность статичных связей объектов исследования, соединенных в единое целое.²⁰

Структура всегда подразумевает наличие совокупности элементов. Элементами производства по делам об административных правонарушениях являются его стадии и этапы. Стадия отличается специфическим кругом задач, участников, выполняемых процессуальных действий, которые выполняются в последовательности, установленной законом, и как итог – достижение определенной цели, то есть вынесенным по делу об административном правонарушении решением. Этап менее крупное, но такое же значимое явление, как и стадия. Этап воспроизводит порядок реализации группы процессуальных действий, которые должны

¹⁹ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. N 3. С. 6.

²⁰ Большой энциклопедический словарь. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. С. 1157.

быть взаимосвязаны между собой и представляют относительно независимую часть производства по делам об административных правонарушениях. Несколько этапов составляют вместе стадию производства.

Количество стадий и их наименования в производстве по делам об административных правонарушениях всегда являлось предметом дискуссий между учеными - административистами, но большинство из них сходятся во мнении, что существует четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях со следующими наименованиями: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесении решения по нему, пересмотр решения по делу об административном правонарушении и исполнение решения по делу об административном правонарушении.

Доктор юридических наук, профессор Петр Павлович Серков предлагает разделить, выделяемую третью стадию, на два этапа:

1. Пересмотр решений по делам об административных правонарушениях, не вступивших в законную силу;
2. Пересмотр решений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу.²¹

После изменения главы 30 раздела 4 Кодекса об административных правонарушениях РФ, к его позиции присоединилось большинство административистов.

Отличие между этапами стадий производства между собой обусловлено наличием у каждого этапа различных процессуальных действий обязательных для выполнения участниками производства по делам об административных правонарушениях. Несмотря на это на стадии пересмотра решений по делам об административных правонарушениях выделяют и их сходство.

Соответственно, структура в производстве по делам об административных правонарушениях – это совокупность объединённых между собой стадий и этапов производства. Под объединением в понятии структура производства по делам об административных правонарушениях понимается переходы между стадиями и этапами производства в силу установления в нормативных актах набора процессуальных действий.

Далее я кратко охарактеризую каждую стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Первой стадией производства по делам об административных правонарушениях является стадия возбуждения дела об административном правонарушении. Ее особенностью является то, что она предусматривает несколько поводов для возбуждения дела об административном правонарушении, но не все процессуальные действия, которые должны быть выполнены в этой стадии хорошо урегулированы нормами административного законодательства. Из-за этого выделение этапов является затруднительным.

Первым этапом на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является получение информации от уполномоченных органов, юридических или физических лиц о совершении правонарушения или обнаружение уполномоченными органами и их должностными лицами достаточного количества данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

В связи с тем, что поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются достаточное количество сведений, материалов, документов, свидетельствующих о совершении административного правонарушения, то первым этапом в стадии возбуждения дела об административном правонарушении является рассмотрение и изучение всех, полученных органами материалов. Несмотря на то, что данный этап является

²¹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 320.

основным на стадии возбуждения закреплено в КоАП РФ лишь одним предложением в части 2 статьи 28.1.²²

Следующим этапом первой стадии производства по делам об административных правонарушениях именуется этап расследование по делам об административных правонарушениях. Проведение административного расследования регламентирует только одна статья Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении – 28.7. В ней перечислены случаи, в которых необходимо проведения административного расследования, кем принимается решение или постановление о проведении расследования по делу об административном правонарушении, сроки проведения административного расследования и основания для их продления, место и иные нюансы. Часть шестая, указанной статьи устанавливает основания для перехода к следующей стадии производства по делам об административных правонарушениях или прекращения производства. На мой взгляд, законом недостаточно урегулировано административное расследование, и оно требует законодательного расширения.

Третьим этапом на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является стадия рассмотрение материалов, заявлений, сведений или документов знаменуется переходом к следующему этапу – принятие и оформление принятого решения по результатам рассмотрения, полученных, уполномоченными органами и их должностными лицами данных. На данном этапе может быть принято одно из решений, указанных, пункте 3 части 4 статьи 28.1 или части 5 статьи 28.1 КоАП РФ, то есть либо решение о возбуждении дела об административном правонарушении, либо об отказе в возбуждении административного производства. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении, уполномоченным лицом, означает переход к следующему этапу стадии возбуждения дела об административных правонарушениях.

Статья 28.8 КоАП РФ содержит основания для направления протокола и постановления прокурора для рассмотрения дела об административном правонарушении, то есть означает переход на вторую стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Если по окончании расследования по делу об административном правонарушении составляется протокол или выносится прокурором постановление, то административное дело передается в орган, должностному лицу или судье, наделенному правом рассматривать дело об административном правонарушении. Это является второй стадией производства по делам об административных правонарушениях. Стадию рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения решения по нему можно разделить на три этапа: подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, непосредственно рассмотрение административного дела и вынесением решения по нему. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении устанавливается главой 29 раздела 4 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении.

Этап подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении включает в себя ряд вопросов, которые необходимо выяснить с целью переходя на следующий этап. Перечень этих вопросов указан в статье 29.1 КоАП РФ и является исчерпывающим. На данном этапе стадии рассмотрения дела об административном правонарушении могут быть вынесены различные решения, указанные в различных нормах Кодекса об административных правонарушениях РФ. Перечень решений, выносимых на этапе подготовке к рассмотрению административного дела, регламентирован статьей 29.4 КоАП РФ. Такими решениями могут быть: о продолжении ведения производства по делу, об истребовании доказательств, о назначении экспертизы, о возврате административного дела на стадию возбуждения, о завершении производства по делу. Решением, означающим переход к следующему этапу стадии расследования дела об административном правонарушении, называется определение о назначении времени и места рассмотрения дела.

²² Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. N 4. С. 15 - 16.

Статья 29.7 КоАП РФ устанавливает порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. В начале этого этапа устанавливаются, явившиеся лица или их представители, проверяются полномочия представителей, выясняются по какой причине не явились лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и были ли они извещены надлежащим образом, рассматриваются ходатайства, заявления и отводы, продолжение рассмотрения дела без неявившихся участников производства. На данном этапе могут быть приняты такие решения, как например, определение об отложении рассмотрения, в определенных законом случаях, о приводе, неявившихся лиц. На этом этапе не может быть принято решение о возврате административного дела на стадию возбуждения, потому что такой вариант развития событий не предусмотрен Кодексом об административных правонарушениях РФ. По окончании рассмотрения дела об административном правонарушении, то есть по окончании данного этапа осуществляется переход к следующему этапу.

Последним и завершающим этапом на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесении решения по нему является этап непосредственно вынесения решения. Решения на данном этапе можно разделить на определения и постановления. Основания для вынесения определений и постановлений различны. Оснований для вынесения постановления четыре, если присутствует хотя бы одно из оснований, перечисленных в части 1.1 статьи 29. 9, то выносятся либо постановление о назначении административного наказания, либо постановление о прекращении производства по делу. Определение, выносимое по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, бывает двух видов. Первым видом является определение о передаче дела в орган или уполномоченному лицу с целью назначения ими административного наказания или принятия иных мер правового воздействия, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации. Вторым видом является определение о передаче на рассмотрение дела по подведомственности, если установлено, что оно рассмотрено некомпетентным органом или лицом.

Стадия пересмотра решений или постановлений по делу об административном правонарушении является факультативной и регулируется главой 30 раздела 4 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении. Глава о пересмотре решений или постановлений по делу об административном правонарушении включает в себя: право на обжалование, порядок подачи жалобы, сроки на обжалование, рассмотрение и сроки рассмотрения жалобы, вынесение решения, оглашения, кто уполномочен рассматривать жалобу. Как уже отмечалось выше данная стадия состоит из двух этапов: обжалование решений по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу и решение по делу об административном правонарушении, вступившее в законную силу. Решение по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого вынесено это решение, или его представителем, потерпевшим или его представителем, прокурором. Жалоба подается в вышестоящий орган или в вышестоящий суд. Если решение о назначении административного было вынесено в отношении юридического лица, то жалоба подается в арбитражный суд. Жалоба подается в суд или орган, вынесший решение по делу об административном правонарушении, затем орган, судья или должностное лицо передают жалобу в орган, уполномоченный пересматривать их решения.

Завершающей стадией производства по делам об административных правонарушениях именуется исполнение вступившего в законную силу решения или постановления по делу об административном правонарушении. Регламентируется исполнение решения о назначении правонарушителю административного наказания главой 31 раздела 4 КоАП РФ. Окончание этой стадии означает окончание производства по делу об административном правонарушении.

В заключении параграфа можно подвести следующие итоги:

1. Несмотря на небольшое количество дискуссий по поводу количества и названия стадий, большая часть ученых – административистов приходят к единому мнению;

2. Каждая стадия состоит из нескольких взаимосвязанных этапов;
3. Обнаружены некоторые законодательные проблемы производства по делам об административных правонарушениях, которые мешают нормальному функционированию производства и создают препятствия для более быстрого и качественного рассмотрения дел об административных правонарушениях.

2. Основные стадии производства по делам об административных правонарушениях

2.1. Возбуждение дел об административных правонарушениях

Возбуждение дела об административном правонарушении можно рассматривать с четырех точек зрения, которые не взаимоисключают друг друга.

Первой я рассмотрю позицию, в которой возбуждение по делу об административном правонарушении понимается как правовой институт. Правовой институт – это порядок согласованных между собой норм, координирующий более или менее независимую систему общественных отношений.²³ Правовой институт является самостоятельным элементом отрасли права, обладающий присущими только ему признаками:

- Регулирование относительно независимой группы общественных отношений является предназначением правового института, отсюда вытекает первый признак – однородность фактического содержания;
- Правовые нормы, регулирующие группу общественных отношений, входящих в предмет изучения правового института создают единую основу, то есть происходит объединение норм в один комплекс, свойственных только для одного вида общественных отношений. В этом выражается второй признак правового института – юридическое единство норм;
- Третий признак – нормативная обособленность, означающий обособление правового института в главы, разделы, части закона или иного нормативного правового акта.²⁴

Деятельность органов и их должностных лиц, уполномоченных возбуждать дело об административных правонарушениях регулируется главой 28 раздела 4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Исходя из этого я могу сделать вывод о том, что возбуждение дел об административных правонарушениях является правовым институтом, потому что ему присущи все признаки правового института, которые я указывал выше.

Первый признак возбуждения дела об административном правонарушении как правового института означает совокупность норм главы 28 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении, призванных урегулировать относительно самостоятельное объединение общественных отношений на начальном этапе производства по делам об административных правонарушениях в процессе выявления и пресечения административных правонарушений органами и их должностными лицами. Сущностью этих общественных отношений является деятельность органов и их должностных лиц по выявлению, регистрации и пресечению совершенных и готовящихся к совершению административных правонарушений.

Глава 28 раздела 4 КоАП РФ составляет единообразие положений в сфере возбуждения дела об административном правонарушении. Эти нормы образуют единый правовой институт и закрепляют такие положения как, например, поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, кем оно возбуждается, с какого момента считается возбужденным. То есть образуется особый режим правового регулирования возбуждения дел об административном правонарушении как правовой институт. Это и будет вторым признаком.

Как уже отмечалось выше, нормативная обособленность является третьим признаком правового института. Глава 28 КоАП РФ наглядно демонстрирует нам явление этого признака

²³ Сырых В.М. Теория государства и права. – М., 2004. – С. 236.

²⁴ Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996. – С. 169.

в практической и законодательной деятельности в возбуждении дел об административных правонарушениях.

Начало производства по делам об административных правонарушениях относится к правовому институту возбуждения дел об административных правонарушениях.

Правовой институт возбуждения дел об административных правонарушениях – это урегулированная нормами главы 28 КоАП РФ совокупность общественных отношений, возникающих при процедуре возбуждения дел об административных правонарушениях органами и их должностными лицами, законодательно наделенными такими полномочиями.

Вторая позиция рассматривает возбуждение дела об административном правонарушении как процессуальное решение. В части 3 статьи 28.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ установлено, что при наличии повода, достаточных данных и события правонарушения, указанного в частях 1, 1.1 и 1.3 этой же статьи уполномоченным должностным лицом составляется протокол об административном правонарушении и на основании него может быть возбуждено дело об административном правонарушении. Стало быть, должностное уполномоченное лицо, получив информацию о совершенном административном правонарушении должен установить достаточное количество данных о существовании события административного правонарушения. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в возбуждении принимается после проведения проверки, полученной информации.

Анатолий Павлович Шергин и Анатолий Петрович Ключниченко предлагают точку зрения, в которой момент составления протокола и момент принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении совпадают.²⁵ Такой подход можно использовать только тогда, когда в момент выявления правонарушения становятся очевидными наличие достаточных данных, указывающих на совершение административного правонарушения, то есть наличие всех составляющих необходимых для составления протокола об административном правонарушении. Примером применения такого подхода на практике является пункт 1 части 4 статьи 28.1 КоАП РФ, где момент возбуждения дела об административном правонарушении совпадает с моментом составления протокола осмотра места происшествия административного правонарушения.

Решение должностного лица о возбуждении дела об административном правонарушении должно быть оправданным, мотивированным и аргументированным. С этой целью должностное лицо проводит все необходимые процессуальные действия, направленные на установление события административного правонарушения. Демьян Николаевич Бахрах считает, что процессуальные действия, которые должностное лицо проводит с целью установления события административного правонарушения и собирания доказательств, которые могут указать на совершение административного правонарушения или оспорить событие совершения административного правонарушения.²⁶ Таким образом, на данном этапе принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении не является обязательным наличие всех признаков состава административного правонарушения, а достаточно лишь факта, указывающего на произошедшее событие. То есть после принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении и начале установлении состава административного правонарушения, в случае отсутствия одного из признаков состава, дело об административном правонарушении возможно прекратить.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении не может быть принято при маленьком количестве информации о событии административного правонарушения. Однако в этом случае должностное лицо, оценивая всю совокупность имеющихся у него данных, вправе принять иное решения, основываясь на собственном внутреннем убеждении.

²⁵Ключниченко А.П., Шергин А.П. Административные комиссии. – М., 1975. – С. 76.

²⁶ Бахрах Д.Н. Административное право России. – М, 2000. – С. 543.

Статья 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях РФ устанавливает перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решение о возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, решение о возбуждении дела об административном правонарушении – это процессуальный документ, который принимается при наличии повода, достаточного количества данных им события о совершенном или готовящемся к совершению административном правонарушении, принимаемый строго установленными статьей 28.3 КоАП РФ кругом должностных лиц.

Третьим рассматривается подход, в котором возбуждение дела об административном правонарушении понимается как правоприменительный акт и юридический факт. В связи с тем, что решение о возбуждении дела об административном правонарушении должно быть надлежаще оформлено, изнутри оно обозначает правоприменительный акт.

Для того, чтобы более точно рассмотреть, указанный подход, я считаю целесообразным дать понятие административному акту.

Административный акт – это правовой акт, упорядочивающий отношения в сфере управления или направленный на решение управленческого спора, определяющий правовой статус, заинтересованных субъектов права, наделенных властными полномочиями, производимый только субъектами публичного управления для решения административных целей задач и функций.²⁷

По юридическому содержанию процессуальный акт возбуждения дела об административном правонарушении является индивидуальным правовым актом лишь потому, что обладает всеми признаками присущими индивидуальному правовому акту.

Под односторонним властным решением органа или его должностного лица, сформулированное в определенной форме, установленной законодательством Российской Федерации и принятое в соответствии с действующими нормами административного законодательства в отношении физического или юридического лица, направленное на изменение, прекращение или удостоверение его прав, правового статуса или обязанностей понимается в науке административного права индивидуальный акт.²⁸ Такой процессуальный акт от нормативного отличается тем, что выражает правоприменительный характер отношений, направленный на определение прав и обязанностей лиц, в отношении которых выносится такой акт. Содержанием индивидуальных правовых актов является выражение воли властного субъекта к конкретному лицу. Характерной особенностью индивидуального правового акта является его разовый характер.

Таким образом, решение о возбуждении дела об административном правонарушении – это индивидуальный процессуальный акт, представляющий юридическое волеизъявление органа или его должностного лица, знаменующее начало производства по делу об административном правонарушении.

В часть 4 статьи 28.1 КоАП РФ содержится список документов, при вынесении которых дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента их составления. Такие процессуальные документы считаются юридическим фактом, так как именно с этого момента начинается производство по делу об административном правонарушении и именно возникновение этого факта знаменует в отношении отдельных лиц, которые уже участвуют или будут участвовать в производстве возникновение, изменение или прекращение каких – либо их прав и обязанностей.

В четвертом подходе к возбуждению дела об административном правонарушении оно понимается как стадия. Это наиболее традиционный подход к возбуждению дела об административном правонарушении.

²⁷ Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стартов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2004. – С. 321

²⁸ Гвоздева А.Н. О понятии и особенностях индивидуального административно-правового акта // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сб. науч. тр. – Киров, 2004. – Ч. 1. – С. 151.

Стадия в производстве по делам об административных правонарушениях – это совокупность процессуальных действий, выполняемых уполномоченными органами или лицами, имеющая круг задач и целей, определяющих специфику производства по делам об административных правонарушениях, состоящая из этапов, объединяя которые мы получим определенную стадию. Вынесение окончательного процессуального акта на одной стадии производства по делам об административных правонарушениях означает переход к следующей или окончание всего производства в целом.

Началом производства по делам об административных правонарушениях является возбуждение дела об административном правонарушении. Возбуждение дела об административном правонарушении – это совокупность процессуальных действий, перечисленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, нацеленных на выявление факта совершения правонарушения и определение дела по подведомственности. Стадию возбуждения дела об административном правонарушении можно разделить на четыре этапа: непосредственно возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование по делу об административном правонарушении и вынесение акта, свидетельствующего либо о переходе на следующую стадию административного процесса, либо об окончании производства по делу об административном правонарушении и передача протокола или постановление прокурора по делу об административном правонарушении для рассмотрения его в дальнейшем порядке.

Своевременность возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении является одной из задач производства по делам об административном правонарушении. В случае если протокол осмотра места происшествия или о применении мер обеспечения, определение о возбуждении дела об административном правонарушении или постановление по делу об административном правонарушении будут составлены или вынесены с нарушением сроков давности привлечения к административной ответственности, то это является обстоятельством, исключающим привлечение к ответственности.

О возбуждении дела об административном правонарушении принято говорить, как о самостоятельной части производства по делам об административных правонарушениях, у которой имеется свой круг задач, функций и лиц, участвующих на данной стадии производства. Характеризуя деятельность органов и их должностных лиц при получении ими информации о совершенном или готовящемся к совершению административном правонарушении, обнаружению административного правонарушения имеется ввиду материальная сторона стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Для того, чтобы возбудить дело об административном правонарушении необходимо наличие всех условий, указанных в статье 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. К таким условиям относятся: наличие повода к возбуждению дела об административном правонарушении, наличие достаточных данных, свидетельствующих о том, что правонарушение произошло или должно произойти и наличие самого события совершения правонарушения.

Таким образом, для вынесения процессуального акта о возбуждении дела об административном правонарушении требуется осуществить целый ряд различных процессуальных действий. Полномочия по выяснению произошедшего события, нахождению лица, совершившего административное правонарушение, установление его вины, собирание доказательств, лежат на органах исполнительной власти и их должностных лицах. После того, как уполномоченное лицо, выполнит весь перечень обязательных процессуальных действий, он может вынести решение о возбуждении дела об административном правонарушении.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении ставит перед органом или его должностным лицом перечень вопросов, подлежащих разрешению:

- Является ли полученная информация поводом для возбуждения дела об административном правонарушении?
- Включены ли в источник информации данные о наличии события административного правонарушения?

- Есть ли ситуация, исключая производство по делу об административном правонарушении?
- По какой статье Кодекса об административных правонарушениях можно квалифицировать, совершенное административное правонарушение?
- Есть ли основания для проведения административного расследования?
- Нужно ли передавать дело об административном правонарушении по подведомственности или по подсудности?

Началом выполнения процессуальных действий, установленных для выяснения возможно ли или нет возбуждение дела об административном правонарушении является установление повода к возбуждению дела об административном правонарушении. Повод – это процессуальное основание для возбуждения дела об административном правонарушении. Под поводами так же можно понимать внешние источники информации, благодаря которым специальные органы и их должностные лица получают данные о совершенных административных правонарушениях. В некоторых случаях поводом к возбуждению дела об административном правонарушении будет являться принятие решения специальным субъектом. Примерами такого случаев, будут являться части с 1.1 по 1.3 статьи 28.1 КоАП РФ. Общими для всех остальных видов правонарушений будут являться следующие поводы:

- Обнаружение должностным лицом, наделенным полномочиями на составление протокола об административном правонарушении или обнаружение им достаточного количества данных, благодаря которым можно сделать вывод о том, что событие административного правонарушения произошло;
- Поступившие от органов государственной власти, органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, правоохранительных органов или от общественных объединений, информации о событии административного правонарушения;
- Физическое или юридическое лицо, подав заявление может дать повод к возбуждению дела об административном правонарушении, а также средства массовой информации в своих сообщениях, указав в нем на событие административного правонарушения. Этот пункт не относится к таким видам правонарушения, как нарушение трудового законодательства или иного нормативного акта, содержащего нормы трудового права лицом, которое уже подвергалось административному наказанию, по этому виду административного правонарушения и нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации;
- Еще одним поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является зафиксированное нарушение в сфере дорожного движения или в сфере благоустройства территории, регулируемое законодательством субъекта РФ, которое совершено с использованием транспортного средства, а также собственником или владельцем земельного участка или какого-либо иного объекта недвижимости, которые работают в автоматическом режиме с использованием специальных средств фиксации (фотосъемка, видеосъемка, киносъемка). Этот же повод распространяется на такие же виды правонарушений от собственника, но в отношении лица, у которого транспортное средство находится в пользовании или владении.

Перечисленные поводы являются источниками информации об административном правонарушении. Информация, полученная от уполномоченного должностного лица, обнаруженная непосредственно им является наиболее ценной, то есть информацией, полученной из первых рук. Получение такой информации принято связывать с выполнением должностным лицом контрольно – надзорных функций. В процессе реализации таких функций должностное лицо, наделяется полномочиями по проведению проверок подконтрольных или поднадзорных ему организаций, по окончанию проведения такой деятельности

уполномоченное должностное лицо обязано составлять документ (акт, рапорт, отчет, протокол), который дает наиболее точную информацию.

У граждан есть право обращаться с устными или письменными заявлениями в правоохранительные органы при обнаружении административного правонарушения. Такие заявления подлежат проверке. Если информация об административном правонарушении подтвердится, то поводом для возбуждения дела об административном правонарушении будет не обращение гражданина, а факт обнаружения административного правонарушения должностным лицом, проводящим такую проверку. Анонимные сообщения об административных правонарушениях не могут быть поводами к возбуждению дела об административном правонарушении. Публикация в средствах массовой информации сообщений, статей, репортажей является основанием для проведения проверки этой информации и поводом к возбуждению административного дела, если, опубликованное сообщение подтвердится.

Так же, как и у граждан, у юридических лиц есть право на обращение в правоохранительные органы с сообщением об административном правонарушении, но при этом коммерческая или некоммерческая организация должна оформить надлежащим образом оформить такое заявление.

Таким образом, возбуждение дела об административном правонарушении возможно только при наличии повода, установленного исчерпывающим перечнем, достаточного количества данных и наличие события административного правонарушения.

Моментом начала возбуждения дела об административном правонарушении является составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения, о применении мер обеспечения (например, административное задержание, изъятие вещей и документов), вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении. Еще одним моментом, означающим возбуждение дела об административном правонарушении, считается вынесение определения в возбуждении дела об административном правонарушении в случае, где необходимо проведение административного расследования. Вынесение постановления по делу об административном правонарушении в случае назначения наказания без составления протокола будет являться еще одним моментом, означающим начало возбуждения дела об административном правонарушении.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении этапы очень сложно разграничить. Количество этапов прямо пропорционально зависят от формы производства по делам об административных правонарушениях. Стадия возбуждения дела об административных правонарушениях имеет три формы.

Первая именуется упрощенной и регулируется статьей 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Упрощенность, указанной формы состоит в том, что назначение административного наказания происходит без составления протокола. Данная форма применяется к наиболее несложным видам административных правонарушений, для которых не требуется составление протокола или проведение административного расследования. В этом случае место протокола занимает постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, копия которого вручается нарушителю или направляется ему по адресу прописки в течении трех дней письмом. Постановление по делу об административном правонарушении должно быть составлено по определенным правилам, то есть должно содержать такие сведения как: информацию о должностном лице, где и когда выносится постановление, в отношении кого и почему, какая статья кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации или субъекта нарушена, мотивировка и порядок и сроки, установленные для обжалования постановления. Наказанием при этой форме будет предупреждение или административный штраф. Но и в этой форме возбуждения дела об административном правонарушении имеется свое исключение в плане составления протокола. Он может быть составлен в случае, если лицо, в отношении которого вынесено постановление по делу об административном правонарушении не согласен

с ним и оспаривает событие административного правонарушения, составляется протокол и прикрепляется к постановлению.

Правонарушение, совершенное в области дорожного движения или благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ и если оно совершено с использованием любого транспортного средства, земельного участка или иного объекта недвижимости собственником или иным владельцем и зафиксировано специальным техническим средством, которое работает в автоматическом режиме и имеет функцию фиксации (то есть фотосъемка, видеосъемка, киносъемка), то и в этом случае протокол об административном правонарушении не составляется. Соответственно, постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, уличенного в совершении административного правонарушения. Если фиксация правонарушения была сделана техническим средством с функцией фотографирования, то к постановлению, направленному собственнику транспортного средства, прилагается фотография нарушения. Несмотря на то, кто управлял транспортным средством, требование об уплате административного штрафа будет лежать на собственнике транспортного средства.

Организация или гражданин совершившие такие правонарушения, как: неприменение контрольно – кассовой техники при продаже товаров, выполнении работ или оказании услуг, применение контрольно – кассовой техники при продаже товаров, выполнении работ или оказании услуг, но которая не соответствует требованиям или нарушен порядок регистрации такой техники, установленный законодательством Российской Федерации²⁹, не передача покупателю (клиенту) кассового чека или бланка строгой отчетности организацией или индивидуальным предпринимателем, в случаях, когда они обязаны это сделать либо по требованию покупателя (клиента). В указанных случаях, если правонарушитель до момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении, признало то, что такое правонарушение имело место быть и добровольно исполнило свою обязанность, то протокол также, как и в иных случаях при упрощенной форме возбуждения дела об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление без участия правонарушителя и оформляется по правилам оформления постановления. Копия постановления направляется правонарушителю почтой или в виде электронного документа, заверенного электронной подписью. Направить копию постановления орган или его должностное лицо обязано в течении трех дней. Однако, есть случаи, когда правонарушитель не согласен с тем, что он совершил административное правонарушение и хочет оспорить данный факт, тогда составляется протокол об административном правонарушении, а само административное дело рассматривается в порядке, предусмотренном, для рассмотрения дела об административном правонарушении.

Следующая форма на стадии возбуждения дела об административном правонарушении именуется обычная или по – другому с составлением протокола по делу об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении – это процессуальный документ, составление которого означает начало производства по делу об административном правонарушении, то знаменует момент возбуждения дела об административном правонарушении, так как именно в таком процессуальном акте фиксирует совершение административного правонарушения. Такая форма регулируется статьями 28.2 – 28.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации. Единым правилом при производстве по делам об административных правонарушениях является составления протокола. Но из этого правила есть свои исключения, то есть случаи, при которых составление протокола не является обязательным элементом. К таким случаям относятся:

- В соответствии со статьей 28.4 КоАП РФ, вынесение прокурором постановления о возбуждения административного дела;

²⁹ Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа" от 22.05.2003 N 54-ФЗ

- Назначение административного наказания без составления протокола. Это первая форма стадии возбуждения дела об административном правонарушении, которую я описывал выше.

- К третьему случаю применяются правила, предусмотренные для первой формы возбуждения дела об административном правонарушении. Этим случаем является правонарушение, совершенное в области дорожного движения или благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ и если оно совершено с использованием любого транспортного средства, земельного участка или иного объекта недвижимости собственником или иным владельцем и зафиксировано специальным техническим средством, которое работает в автоматическом режиме и имеет функцию фиксации (то есть фотосъемка, видеосъемка, киносъемка).

Во всех иных случаях составление протокола об административном правонарушении является неотъемлемой частью обычной формы стадии возбуждения дела об административном правонарушении. При составлении протокола должностному лицу, наделенному полномочиями на составление протокола нужно быть предельно внимательным, так как не внесение в протокол каких – либо сведений может сказаться на его неточности и не полноте и как следствие на этапе подготовки дела к рассмотрению, возвращение в орган или должностному лицу, который составил протокол, не отвечающий всем требованиям законодателя. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает перечень информации, которая является необходимой для составления протокола. К таким сведениям относятся: дата и место составления протокола, кем он был составлен, в отношении кого, нужно также указать свидетелей и потерпевших, если такие имеются, нарушенная статья, объяснения правонарушителя или представителя правонарушителя, например, если им является юридическое лицо, а также иные сведения, которые в последствии разрешения дела, могут оказаться важными и необходимыми.

Должностное лицо обязано разъяснить правонарушителю или его представителю, потерпевшему, свидетелю или иным лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении их права и обязанности, в особенности статью 51 Конституции Российской Федерации. О разъяснении прав и обязанностей лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении, необходимо сделать отметку в протоколе. Если была применена к физическому лицу меры обеспечения, то об этом также необходимо делать отметку в протоколе.

Не предоставление физическому лицу или законному представителю физического или юридического лица протокола для ознакомления, является нарушением их прав. Предоставить для ознакомления протокол, указанным лицам, необходимо для того, чтобы они либо сделали к нему замечания, либо дали дополнительные объяснения. Замечания или объяснения, данные правонарушителями, могут быть либо вписаны в протокол по делу об административном правонарушении, либо приобщены отдельно.

Готовый протокол со всеми замечаниями и дополнениями подписывается лицом, которое его составило и правонарушителем или его законным представителем. В случае отказа подписать протокол об административном правонарушении лицами, совершившими правонарушение, в нем делается отметка об их отказе. Копия полностью составленного и подписанный протокол вручается правонарушителю физическому лицу или его представителю, или представителю юридического лица и потерпевшему под расписку. Если протокол был составлен без физического лица или его представителя, или представителя юридического лица, в отношении которых ведется административное производства, но при этом они были надлежащим образом извещены, то протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия такого протокола направляется, неявившимся лицам, в течении трех дней.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит перечень должностных лиц, которые в соответствии с законом наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях. Перечень этих лиц достаточно обширен.

Итак, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица в пределах своей компетенции, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях органов, должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их подразделений, территориальных органов, в пределах своей компетенции, которая определяется указами Президента Российской Федерации, постановлениями или распоряжениями Председателя Правительства Российской Федерации, должностные лица государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с актами о передаче полномочий в области контроля и надзора.³⁰ В области лицензирования отдельных видов деятельности и контроля за соблюдением лицензионного режима, в случае совершения административного правонарушения протокол об административном правонарушении вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации их структурных и территориальных подразделений, но только в пределах своей компетенции и в соответствии с полномочиями, предоставленными им законом или соглашением о передаче полномочий от федеральных органов власти Российской Федерации к органам власти субъектов Российской Федерации. Следующая группа, уполномоченных, на составление протокола об административных правонарушениях, лиц имеет несколько специфический характер в силу того, что их перечень определяется не столько Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, сколько нормативными актами федеральных исполнительных органов власти Российской Федерации или исполнительными органами государственной власти субъектов российской Федерации. Примерами таких актов могут служить приказ Минюста РФ от 31 августа 2012 г. N 173 "Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях", приказ ФСБ России от 11 декабря 2013 г. N 747 "Об утверждении Перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и о реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах федеральной службы безопасности". И таких примеров очень много. Та же ситуация обстоит с исполнительными органами государственной власти субъектов российской Федерации, они обязаны издавать акты, о наделении определенного круга должностных лиц полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях, но за которые административная ответственность устанавливается кодексами об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации. Последнюю группу лиц, уполномоченных на составление протокола об административных правонарушениях составляют должностные лица органов, которые не являются органами исполнительной власти. К таким должностным лицам, например, относятся члены коллегиальных органов (например, члены избирательных комиссий), должностные лица государственных внебюджетных органов, государственных корпораций по атомной энергии, и другие.

Помимо перечисленных выше лиц, правом на возбуждение дела об административном правонарушении обладают прокуроры, путем вынесения постановления. Такое право прокурора закреплено не только в статье КоАП РФ, но и в статье 25 Федерального Закона «О прокуратуре». В части 2, указанной статьи сказано о том, что прокурор своим постановлением может возбудить дело об административном правонарушении, передать его на рассмотрение в уполномоченный орган или должностному лицу, а они в свою очередь обязаны отчитаться перед прокурором о результатах рассмотрения административного дела.³¹ Однако прокурор вправе производить деятельность по собиранию доказательств по делу об административном правонарушении, которое было возбуждено его постановлением. Собранные им доказательства, от также передает в уполномоченный орган или должностному лицу. Данный

³⁰ Конституция Российской Федерации 1993 г. М., 2015.

³¹ Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1

вид возбуждения дела об административном правонарушении называют непротокольным, но несмотря на его название, он относится ко второй форме возбуждения дела об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении должен быть составлен немедленно после того, как был выявлен факт совершения административного правонарушения. Однако, протокол может быть составлен и в течении двух суток с момента выявления административного правонарушения в случае, если является затруднительным выяснение данных о физическом или юридическом лице. Вторым исключением является случай, когда необходимо произвести административное расследование, тогда протокол может быть составлен по окончании административного расследования. Указанные сроки не являются императивными и нарушение их не влечет таких правовых последствий, как возвращение протокола в уполномоченный орган или должностному лицу.³² Такое послабление обусловлено тем, что нарушение сроков составления протокола не меняет сути его содержания и обстоятельств дела, а, значит, нарушение сроков составления не является существенным нарушением закона, которое может затруднить дальнейшее рассмотрение дела об административном правонарушении.

Сложной или особой называется форма, которая включает в себя этап проведения административного расследования. Понятие административного расследования не дано Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, несмотря на то, что есть статья, регулирующая порядок проведения административного расследования. Статья 28.7 КоАП РФ очень массивна и сложна для понимания обычному человеку. Проведения административного расследования необходимо только более сложных случаях, где все не так однозначно.

Как уже неоднократно отмечалось задачами производства по делам об административных правонарушениях является не только своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, но и его полное и всестороннее изучение. Эти задачи реализует и административное расследование. Оно создает базу для рассмотрения и разрешения дела на следующей стадии производства по делам об административных правонарушениях путем создания необходимых благоприятных для этого условий. Ведь здесь формула проста: если хорошо провести административное расследование, то решение по делу об административном правонарушении будет правильным и справедливым, а назначенное наказание правонарушителю соразмерно степени совершенного им противоправного деяния.

Вынесение справедливого решения по делу об административном правонарушении возможно только через хорошее, полное установление всех обстоятельств административного дела, проведение объективного и всестороннего административного расследования и использование органом или должностным лицом всех имеющихся у него средств для проведения качественного административного расследования.

Понятие административного расследования понимается по – разному: в широком и узком смыслах. В широком смысле под административным расследованием понимается одна из форм возбуждения дела именуемая особой формой, предусматривающая свой, особый порядок изучения сведений о событии административного правонарушения, свою особую процедуру, направленную на установления всех обстоятельств по делу об административном правонарушении и проведение всех необходимых процессуальных действий.³³

В узком смысле под понятием административного расследования понимается особая форма производства по некоторым видам административных дел, порядок производства процессуальных и не процессуальных действий уполномоченных органов и их должностных лиц, наделенных законом полномочиями на составление протоколов об административных

³² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

³³ Андреев А. А. и др.. Административно-процессуальное право: - Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2013. - 468 с.. 2013

правонарушениях с целью установления всех имеющих значения для дальнейшего рассмотрения и разрешения административного дела обстоятельств, собирание и исследование доказательств, установление правильной квалификации и его процессуальное оформление для передачи органу, уполномоченному на рассмотрение и разрешения дела об административном правонарушении.

Но это не все известные административному праву и институту производства по делам об административных правонарушениях подходы. Верховный суд в своем Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» предлагает свое определение административного расследования. В соответствии с абзацем 5 пункта «а» части 3 вышеупомянутого постановления: «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.»³⁴ Такую формулировку понятие административное расследование получило в 2010 году.

Административное расследование проводится только в строго определенных случаях нарушения законодательства Российской Федерации: антимонопольного законодательства, законодательства о патентах, законодательства о естественных монополиях, рекламного законодательства, законодательства об акционерных обществах, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах, законодательства о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, законодательства о физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, миграционного законодательства, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, законодательства об охране здоровья граждан, законодательства об авторском праве и смежных правах, законодательства о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, законодательства в области налогов и сборов, законодательства об санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, таможенного законодательства, законодательства в области экспортного контроля, законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), законодательства об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, законодательства в области охраны окружающей среды, законодательства производстве и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, законодательства в области пожарной безопасности, законодательства в области дорожного движения и движения на транспорте, законодательства о несостоятельности (банкротстве), законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, законодательства о применении контрольно-кассовой техники, законодательства в области выявления административного правонарушения против порядка управления (в части непредставления или неполного предоставления демонстратором фильма, осуществляющим

³⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

платный показ фильма в кинозале, информации в единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах либо предоставления заведомо недостоверной информации) и законодательства в области охраны собственности.

Именно в указанных случаях проведение административного расследования является необходимым, потому что возникает потребность в проведении экспертизы, специальной процедуре собирания и исследования доказательств, проведение иных процессуальных действий, которые для каждого отдельного случая разные. Для этого требуется много времени. Перечень административных правонарушений по некоторым сферам законодательства, по которым проведение административного расследования является исчерпывающий. После установления факта совершения административного правонарушения, по одному из видов правонарушений, по которым проведение административного расследования является обязательным уполномоченное на составление протоколов об административных правонарушениях должностное лицо, в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обязано составить протокол об административном правонарушении и вынести определение о проведении административного расследования по выявленному факту совершения противоправного действия (бездействия). В случае выявления прокурором факта совершения административного правонарушения, он обязан принять решение о возбуждении административного дела и проведении административного расследования путем вынесения постановления.

Определение должностного лица и постановление прокурора о возбуждении административного дела и проведению по нему административного расследования должно отвечать всем требованиям, установленным для таких процессуальных документов. Перечень таких требований содержится в Кодексе об административных правонарушениях РФ и указаны они в части третьей статье 28.7 КоАП РФ. Определение должностного лица или постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования должно содержать информацию о дате и месте составления процессуального документа, должность, фамилию и инициалы должностного лица или прокурора, составившего процессуальный документ, причину, по которой возбуждается дело об административном правонарушении, то есть повод, на основании чего были сделаны выводы о совершении административного правонарушения, то есть наличие события, какая статья Кодекса об административных правонарушениях РФ или Кодекса об административных правонарушениях субъекта РФ нарушена. Вынося определение должностное лицо обязан разъяснить физическому лицу или его законному представителю или законному представителю юридического лица и всем, участвующим лицам, их права и обязанности и сделать об этом отметку.

Порядок уведомления физического лица или его законного представителя или законного представителя юридического лица не отличается от порядка уведомления в обычной форме производства на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Уведомления, указанных лиц, происходит следующим образом: копия определения должностного лица или постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования вручается физическому лицу или его законному представителю или законному представителю юридического лица, в отношении которых дело об административном правонарушении возбуждено, если в деле присутствует потерпевший, то и ему, в течении суток вручается под расписку либо путем почтового направления.

Проведение административного расследования возложено на должностное лицо, которое возбудило дело об административном правонарушении. Однако, решением руководителя уполномоченного органа или его заместителя, в ведении которого находится производство по делу об административном правонарушении, может поручить проведение административного расследования другому должностному лицу этого же органа, который обладает полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях.

Местом проведения административного расследования является либо место выявления административного правонарушения, либо место непосредственно совершения административного правонарушения.

Административное расследование состоит из выполнения уполномоченным должностным лицом определенного круга обязанностей, направленных на установление всех фактических обстоятельств административного дела. Сюда входят как процессуальные, так и не процессуальные действия. Уполномоченное должностное лицо в производстве по делам об административных правонарушениях, чтобы надлежащим образом исполнить круг поставленных законодателем в КоАП РФ задач, производит деятельность по собиранию доказательств, по которым суд в дальнейшем установит виновность или невиновность лица по инкриминируемому административному правонарушению.

Не стоит забывать, что важным элементом в проведении расследования по административному делу является установление обстоятельств дела. Установление фактических обстоятельств дела об административном правонарушении включает в себя: установление события административного правонарушения, лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, его виновность, характер и размер ущерба, имеются ли обстоятельства, по которым производство по делу об административном правонарушении может быть исключено, что послужило причинами и какие условия способствовали совершению административного правонарушения.

Во всех отраслях процессуального права под доказыванием понимается процесс, направленный на установление объективной истины по расследуемому или рассматриваемому делу, который включает собирание, исследование, оценку и дальнейшее использование полученных доказательств.

Круг лиц, уполномоченных на собирание доказательств по делу об административном правонарушении установлен КоАП РФ и включает в себя орган или должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. Доказательства служат той основой, которая дает представление о фактических обстоятельствах дела, сущности, которая необходима для определения объективной истины. Но для того, что все собранные материалы получили статус доказательств их нужно облечь в особую, установленную законом процессуальную форму.

Статья 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дает определение доказательствам по делу об административном правонарушении. Законодатель под доказательствами по делу об административном правонарушении понимает различные фактические данные, основываясь на которые судья, орган или должностное лицо, который осуществляет производство по делу об административном правонарушении и производит административное расследование, могут установить было или не было событие административного правонарушения, виновно или не виновно лицо, которое обвиняется в совершении административного правонарушения и которое привлекается к административной ответственности, и установление любых иных обстоятельств, которые могут повлиять на правильность разрешения административного дела.

Доказательства по делу об административном правонарушении являются своего рода средствами решения задач, поставленных для производства по делу об административных правонарушениях.

Содержанием доказательств являются сведения, которые входят в предмет доказывания и могут дать картину об обстоятельствах дела.

Предмет доказывания во всех отраслях процессуального права един и представляет собой обстоятельства, которые необходимо доказать. Определение предмета доказывания необходимо для ограждения должностного лица, производящего административное расследование, от небольшого или же наоборот слишком большого количества доказательств, которые могут оказаться ненужными и не имеющими отношения к делу.

Подлежат выяснению следующие обстоятельства по делу об административном правонарушении при производстве административного расследования.

- Наличие или отсутствие события совершения или подготовки к совершению административного правонарушения. При наличии события совершения или подготовки к совершению административного правонарушения выяснению подлежат в какое время было совершено правонарушение, каким способом оно было совершено, где, то есть в каком месте. Эти факты имеют огромное значение для производства по делу об административном правонарушении, так как будучи факультативными признаками объективной стороны, они помогают в определении состава административного правонарушения. Помимо этого, если не установлена, например, личность правонарушителя, то по времени совершения административного правонарушения можно установить его приблизительный возраст, место помогает в определении подсудности и подведомственности административного дела. Выяснив способ совершения административного правонарушения, станет возможным дать точнее квалификацию, а в последствии суд может руководствоваться способом совершения административного правонарушения при выборе административного наказания. Несмотря на то, что многие факультативные признаки являются вторичными при определении объективной стороны состава административного правонарушения, законодатель все же иногда ставит их в качестве обязательных признаков;

- Помимо доказывания наличия события совершения административного правонарушения, нужно определить личность лица, виновного в нарушении норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или Кодекса об административных правонарушениях субъекта РФ. При выяснении лица, совершившего административное правонарушение, установлению подлежат и сведения о нем. К таким сведениям относятся: фамилия, имя, отчество, место жительства, гражданство какого государства он имеет и является ли он гражданином Российской Федерации, образование, место работы, социальное положение, является ли он военнообязанным, образ жизни, вменяемость и возраст. Установления возраста лица, обвиняемого в совершении административного правонарушения является необходимым по двум причинам: во – первых, в соответствии с частью 1 статьей 2.3 КоАП РФ, возрастом привлечения к административной ответственности является 16 лет, во – вторых, установление возраста является обязательным для определения его как субъекта состава административного правонарушения. Установление вменяемости лица, совершившего административное правонарушение, является не менее важным элементом, так как субъектом при производстве по делам об административных правонарушениях может быть только лицо, которое на момент совершения административного правонарушения отдавало себе отчет в своих действиях и сознательно руководило ими, а также лицо, которое не страдает психическими заболеваниями или иными расстройствами психики;

- Следующим фактом, который следует установить, производя административное расследование по делу об административном правонарушении – это виновность лица, которому инкриминируется административное правонарушение. Здесь важно установить его вину, чем он руководствовался при совершении административного правонарушения, то есть какие цели он преследовал и какие мотивы им двигали. При установлении данного обстоятельства устанавливается субъективная сторона состава по делу об административном правонарушении.

- Далее следует выяснить лицу, производящему административное расследование наличие обстоятельств, которые могут смягчить или же наоборот отягчить административную ответственность. Это необходимо делать всегда. Несмотря на то, были ли заявлены ходатайства или нет. При этом доказывание обстоятельств, которые могут существенно ухудшить административную ответственность для виновного лица, то есть обстоятельств, отягчающих административную ответственность, необходимо произвести на этапе проведения

административного расследования, иначе суд не будет учитывать подобные факты при назначении административного наказания, если они были заявлены только в процессе рассмотрения;

- С целью дачи правильной квалификации административного правонарушения, гарантии восстановления прав и интересов потерпевшего лица, а также исправления на сколько это возможно последствий причинённого ущерба. Именно характер и размер ущерба являются следующим обстоятельством, подлежащим доказыванию. Ущерб может быть физическим, имущественным и моральным. Доказывание по возмещению имущественного и физического ущерба возможно путем, например, предоставления чеков испорченной правонарушением вещи или чеками из аптек на лекарства, которые потребовалось покупать потерпевшему, чтобы восстановить здоровье после совершения в отношении него административного правонарушения. С возмещением морального ущерба все гораздо сложнее, ни ученые, ни законодатель, ни судьи не могут прийти к единому мнению о том, в каких суммах или каким – либо еще образом возможно загладить вину, поэтому при вынесении по, казалось бы, одинаковым административным делам решения, разными судьями может присуждаться разная сумма возмещения морального вреда.

- Статьей 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены обстоятельства наличие которых исключают производство по делу об административном правонарушении. Необходимость в выяснении этих обстоятельств возникает не всегда. Но появление хотя бы одного из них в производстве по делу об административном правонарушении влечет его прекращения. Если такие обстоятельства появились до возбуждения дела об административном правонарушении, то его нельзя возбудить. Но как правило они возникают уже после начала производства и установлении таких, например, обстоятельств как возраст лица, совершившего административное правонарушение или то, что лицу пришлось действовать в состоянии крайней необходимости.

- К иным обстоятельствам, которые подлежат доказыванию по делу об административном относятся причины и условия, которые поспособствовали совершению административного правонарушения. Этот пункт в обстоятельствах, подлежащих доказыванию по делу об административных не является обязательным, потому как на наказание, которое ему может быть назначено это не повлияет. Но иногда это необходимо для наиболее правильного и своевременного рассмотрения дела, восстановление нарушенных прав граждан, которые пострадали в результате совершения административного правонарушения, восстановления общественных отношений и интересов государства. Перечень таких обстоятельств не является исчерпывающим и в каждом конкретном случае он индивидуален.

Как я уже отмечал выше, доказательства по делам об административных правонарушениях должны облекаться в особую процессуальную форму. Помимо особой процессуальной формы доказательства должны обладать такими качествами как относимость, допустимость и достоверность.

Понятие достоверность часто используют в качестве синонима истины. Таким образом, достоверно то доказательство, которое истинно и подлинность которого не вызывает споров между участниками производства по делам об административных правонарушениях. Достоверным считается то доказательство, которое правильно отображает установленные обстоятельства и факты, которые были определены в качестве предмета доказывания. Достоверные доказательства должны быть получены от правдивого источника. Достоверность одного доказательства можно проверить, сопоставив его другим доказательствам, полученным при проведении административного расследования.

Следующим свойством, которым должны обладать доказательства по делам об административных правонарушениях – это их допустимость. Свойство допустимость доказательств означает то, что они могут быть использованы, чтобы восстановить целостную

картину произошедшего события, они должны быть пригодны для использования. Для того, чтобы признать доказательства допустимыми нужно убедиться, что они были получены в соответствии с нормами действующего законодательства об административных правонарушениях, а порядок их обнаружения, фиксации, изучения соответствует порядку закрепленному в КоАП РФ. Допустимость доказательств также означает добросовестность и открытость источника их получения, что такие данные в любой момент могут быть проверены и получают в результате проверки подтверждение. Помимо это должны быть соблюдены правила, установленные для порядка закрепления, полученных данных. При получении доказательств по делам об административных правонарушениях, судья, уполномоченный орган или должностное лицо не должны выходить за пределы своих полномочий.

Не могут считаться достоверными доказательствами те, которые получены их анонимных источников или с нарушением закона.

Относимым будет считаться то доказательство, которое связано с предметом доказывания и обстоятельствами произошедшего события. На основании относимых доказательств устанавливаются те или иные обстоятельства по делу об административном правонарушении. Они должны иметь значение для административного дела. Доказательство будет считаться относимым только тогда, когда в нем имеется любая информация о любых фактах, могущих повлиять на исход административного расследования или рассмотрения административного дела. Относимость определяется в момент процесса доказывания. Процесс доказывания начинается с момента сбора доказательств по административному делу.

Все три свойства доказательств должны оцениваться в совокупности, а количество собранных, исследованных и оцененных доказательств должно быть достаточным для привлечения лица к административной ответственности.

Таким образом, доказывание по делу об административном правонарушении при проведении административного расследования является очень важной и неотъемлемой его частью. Доказывание на этапе административного расследования представляет собой процессуальную деятельность, уполномоченного должностного лица, которому поручено производство административного расследования, направленную на собирание, исследование и оценку доказательств, которые в своей совокупности дают картину о произошедшем событии или его отсутствии, его фактических обстоятельствах, о виновности или невиновности лица, иных обстоятельств, которые могут повлиять на ход проведения административного расследования или рассмотрения административного дела и, помимо всего вышеперечисленного, деятельность других участников производства, которые обладают правом на предоставление доказательств по делу об административном правонарушении.

Срок проведения административного расследования является очень важным элементом на данном этапе стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Слишком затянувшееся расследование может показать малоэффективную работу уполномоченного органа или должностного лица, и как следствие появляются сомнения в качестве выполненной ими работы. Но и проведение административного расследования в слишком короткие сроки тоже не является хорошим признаком потому, как создается впечатление поверхностного проведения административного расследования и некачественным сбором, и исследованием доказательств.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части 5 статьи 28.7 устанавливает общий срок для проведения расследования по делу об административном правонарушении и составляет он 1 месяц с момента возбуждения административного дела. Выход за пределы этого срока возможен только в четырех случаях, но основание для продления, установленного на проведение административного расследования, срока у всех одно – это ходатайство должностного лица, который осуществляет производство административного расследования.

Первым случаем продления срока проведения административного расследования является удовлетворение ходатайства должностного лица, производящего административное расследование, которое осуществляется решением руководителя или заместителя

руководителя органа, который производит административное расследование. Срок такого продления не может превышать одного месяца.

Вторым случаем продления срока проведения административного расследования является удовлетворение ходатайства должностного лица, производящего административное расследование, которое осуществляется решением руководителя или заместителя руководителя вышестоящего таможенного органа или федерального органа исполнительной власти по таможенным делам, который производит административное расследование. Срок такого продления не может превышать шести месяцев.

Третьим случаем продления срока проведения административного расследования является удовлетворение ходатайства должностного лица, производящего административное расследование, которое осуществляется решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил движения на дороге или правил эксплуатации транспортного средства, которое повлекло причинение легкого вреда здоровью потерпевшего или причинение здоровью потерпевшего средней тяжести, который производит административное расследование. Срок такого продления не может превышать шести месяцев.

Четвертым случаем продления срока проведения административного расследования является удовлетворение ходатайства должностного лица, производящего административное расследование, которое осуществляется решением руководителя вышестоящего органа по делам, связанным с незаконной организацией и проведением азартных игр, который производит административное расследование. Срок такого продления не может превышать шести месяцев.

Определением оформляется решение о продлении срока проведения административного расследования, в котором обязательно указывается, когда и где было составлено, вынесенное определение, то есть его дата и место, кто составил, то есть должность, фамилия и инициалы, составившего лица, почему было решено продлить срок проведения административного расследования и до какого числа продляется административное расследование. Определение подписывает лицо, вынесшее его. Копию такого определения необходимо вручить под расписку или направить физическому лицу, в отношении которого проводится административное расследование или законному представителю юридического лица, в отношении которого проводится административное расследование, и, конечно, потерпевшему.

Окончание этапа расследование знаменует переход на следующий этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении – принятие и оформление принятого по результатам проведения административного расследования процессуального документа должностным лицом. Данный этап является третьим этапом первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Он имеет два варианта развития событий: прекращение производства по делу об административном правонарушении и передача дела об административном правонарушении для дальнейшего рассмотрения. Оба эти возможные события урегулированы нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Первым я рассмотрю вариант, при котором дальнейшее производство по делу об административном правонарушении будет считаться невозможным из-за его прекращения и как оформляется подобный вариант развития событий. Прекращение производства по делу об административном правонарушении регулируется статьей 28.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Эта норма является отсылочной и отсылает нас к положениям, которые исключают производство по делу об административном правонарушении. Статья 24.5 содержит в себе исчерпывающий перечень таких обстоятельств. К таким фактам, которые влекут обязательное прекращение дела об административном правонарушении относятся: не установление события административного правонарушения или его отсутствие, отсутствие одной из составляющих состава административного правонарушения, установление того факта, что лицу приходилось действовать в состоянии крайней необходимости, установление того факта, что срок привлечения к административной

ответственности истек, смерть физического лица, и другие. Помимо этих случаев, прекращение дела об административных правонарушениях возможно в обстоятельствах, при которых органы, производящие административное расследование и установив субъекта, совершившего административное правонарушение и выяснив, что он является гражданином, призванным на военные сборы, военнослужащим, гражданином имеющим специальные звания или проходит службу в ОВД, органах и учреждениях уголовно - исполнительной системы, в государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, таможенных органов обязаны прекратить административное расследование и передать дело в уполномоченные военные органы для привлечения их к дисциплинарной ответственности.

При принятии решения о прекращении дела об административном правонарушении должностное лицо, производящее административное расследование по прекращаемому делу об административном правонарушении, выносит постановление о прекращении дела об административном правонарушении. В своем постановлении должностное лицо обязано указать: свою должность, фамилию и инициалы, дату и место вынесения постановления, данные о лице, в отношении которого прекращается дело об административном правонарушении, чем мотивирует должностное лицо свое решение, указав статью, на которую он ссылается, срок и порядок обжалования его постановления, а также что следует делать с изъятыми вещами и документами и с вещами и документами, на который наложен арест.

Этап принятия и оформления принятого решения по результатам рассмотрения, полученных, уполномоченными органами и их должностными лицами данных имеет и такой вариант развития, при котором происходит переход на последний (заключительный) этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении передачу административного дела для дальнейшего рассмотрения. Но перед этим уполномоченное должностное обязано вынести соответствующий процессуальный документ, то есть такими документами является либо протокол об административном правонарушении уполномоченного лица, проводящее административное расследования, либо постановление прокурора об административном правонарушении. Если одно из указанных процессуальных документов было вынесено, то происходит переход на следующий этап – этап направления протокола об административном правонарушении или постановления прокурора об административном правонарушении в орган, должностному лицу или судье, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении.

Этап направления протокола об административном правонарушении или постановления прокурора об административном правонарушении в орган, должностному лицу или судье, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении регулируется статьей 28.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Положения указанной статьи содержат основания для направления протокола об административном правонарушении или постановления прокурора об административном правонарушении в орган, должностному лицу или судье, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении, порядок устранения недостатков в переданном протоколе или постановлении, а также затрагиваются сроки передачи протокола или постановления.

После вынесения протокола или постановления прокурора об административном правонарушении должен быть передан в течении трех суток с момента вынесения в орган, должностному лицу или судье, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. Однако, в статье 28.8 КоАП РФ нет упоминания о том, что такой срок является пресекательным и его несоблюдение может за собой прекращение производства по делу об административном правонарушении или усложнить дальнейшее рассмотрение административного дела. То есть такое нарушение можно отнести к несущественным недостаткам, поскольку оно не создает препятствий для дальнейшего производства по делу об административном правонарушении.

Но как в любом правиле и в этом есть свои исключения. Их два, исключительность этих положений заключается в сроке передачи на рассмотрение административного дела в орган, должностному лицу или судье, протокола или постановления прокурора об административном правонарушении. Такой срок является пресекательным и передать, вынесенное постановление об административном правонарушении или постановление прокурора об административном правонарушении нужно моментально. Как я уже отмечал таких случаев всего два и этот перечень расширению не подлежит. Итак, незамедлительно после вынесения протокола или постановления прокурора необходимо передать административное дело в случае, если:

- Наказанием за совершенное административное правонарушение является административный арест или административное выдворение;
- Если уже применена мера обеспечения в виде временного запрета на осуществление деятельности за правонарушение в производстве по делу об административном правонарушении, а наказанием за совершение административного правонарушения является приостановление деятельности.

В случае обнаружения недостатков в протоколе или постановлении прокурора, вынесенный процессуальный документ, возвращается лицу, которое его вынесло для устранения таких недочетов, которые затрудняют дальнейшее производство по делу об административном правонарушении. К таким недостаткам относятся: вынесение протокола или постановления прокурора лицом, которое не вправе было осуществлять такое процессуальное действие, неправильного составления или оформление, а равно неполное представление протокола, постановления прокурора или иных материалов дела. На устранение таких недостатков установлен срок не более трех суток, который исчисляется со дня поступления или получения от органа, должностного лица или судьи, которые рассматривают административное дело материалы, содержащие недостатки. После устранения недостатков, должностное лицо обязано со всеми изменениями и (или) дополнениями вернуть все переданные ему материалы.

В заключении параграфа можно отметить, что стадия возбуждения дела об административном правонарушении будучи начальным шагом в производстве по делам об административных правонарушениях означает начало такого производства. Данная стадия состоит из четырех этапов: непосредственно возбуждения дела об административном правонарушении, административное расследование, вынесение процессуального акта и передача дела для дальнейшего рассмотрения.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении можно применять меры административно – процессуального характера. Такие меры являются разновидностью правовых мер. Для административно – правовых мер характерен ряд признаков:

- Они применяются в строго определенных сферах: государственного управления, исполнительно распорядительной деятельности и внутри организационной деятельности;
- Круг субъектов достаточно широк и включает в себя такие нетипичные для некоторых разновидностей правовых мер, как органы государственного управления и их должностных лиц, органы исполнительной власти различных уровней и их должностных лиц, и многих других субъектов;
- Незначительная часть административно – правовых мер применяется с обязательным участием суда (арест, исправительные работы и так далее), в то время как большинство таких осуществляются во внесудебном порядке;
- Применение административно – правовых мер происходит быстро и сопровождается молниеносной реакцией уполномоченных на применение таких мер должностных лиц.

Таким образом, административно – правовые меры представляют собой меру правового воздействия, урегулированную соответствующими нормативно – правовыми актами, которые могут быть принудительными или непринудительными, применимыми только органами государственной власти их должностными лицами, имеющими своей целью

пресечение и предупреждение дальнейшего совершения административных правонарушений, направленные на исполнение законодательства Российской Федерации всеми субъектами, а также на привлечение правонарушителя к ответственности, восстановление нарушенных общественных отношений.

Административно – правовые меры разделяются на меры принудительного характера и меры непринудительного характера. Меры принудительного характера в большей степени связаны с общественным порицанием, негативным обязыванием. Меры непринудительного характера носят несколько иной характер и их суть сводится к одобрению и стимулированию установленного поведения в обществе, они не влекут каких – либо правоограничений.³⁵

То, что административно – правовые меры имеют своим назначением реализация материальных норм права, доказывается в науке административного права.³⁶ Такие меры находят в себя в процессе разрешения индивидуальных дел в рамках административного процесса.

Проблемами на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях являются:

- Первой я хочу выделить проблему, связанную с уведомлением лица, в отношении которого возбуждено об административном правонарушении. Это связано, в первую очередь, с низкой эффективностью работы почты;
- Второй проблемой, которая тоже связана с уведомлением лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, является отсутствие гражданина по месту регистрации. В нашей стране не редкостью являются случаи проживания граждан не только в других районах города, но и в других городах или субъектах;
- Низкая регулированность норм об административном расследовании из-за чего эта норма толкуется по – разному, что создает на практике определенные трудности и отсутствия взаимопонимания между лицами, производящими административное расследование и лицами, в отношении которых это административное расследование ведется.
- Перечень категорий дел, по которым обязательно проведение административного расследования в некоторых перечисленных сферах не является исчерпывающим, подлежит расширительному толкованию и становится сложным понять, по каким все – таки категориям дел не обязательно проведение административного расследования, чтобы не терять время на проведение расследования по тем административным делам, по которым это не требовалось.
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность для исправления неполноты или неточности протокола об административных правонарушениях и других материалов дела, однако порядок обжалования определения о возврате процессуального документа для исправления недостатков отсутствует.

³⁵ Таджикибаев Х.Д. Административно-правовые меры борьбы с наркоманией и их применение: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1989. – С. 10

³⁶ Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве. Дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1967. – С.38,67-69

2.2 Рассмотрение дел об административных правонарушениях

Глава 29 раздела 4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит положения о рассмотрении дела об административном правонарушении. Законодатель в логическом порядке выстроил нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях, поставив на второе место рассмотрение административных дел, так как это является второй стадией производства по делам об административных правонарушениях.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является центральной среди основных стадий производства по делам об административных правонарушениях. Данная стадия является важнейшей в производстве по делам об административных правонарушениях, так как именно на ней происходит установление виновности или невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а в случае установления его виновности назначение справедливого наказания.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении будучи одной из основных в производстве по делам об административных правонарушениях характеризуется особым кругом целей и задач, обязательных для исполнения на данной стадии. Задачами на данной стадии является своевременное, полное и объективное рассмотрение и разрешение дела об административном правонарушении, а цель – вынесение правильного и справедливого решения.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении состоит из четырех этапов: подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, судебное разбирательство по делу об административном правонарушении, принятие решения по делу об административном правонарушении и доведение принятого по делу об административном правонарушении решения до заинтересованных лиц.

Этап подготовки административного дела к рассмотрению является начальным шагом для реализации стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Этот этап очень важен не только потому, что начинается вторую стадию в производстве по делам об административных правонарушениях, но и потому, что он является в наибольшей степени объемной, решающей круг специфических только для этого этапа вопросов. Помимо этого, особое значение данному этапу придает то, что недостаточная подготовка ко второму этапу рассмотрения дела об административном правонарушении, может повлечь за собой большое количество ошибок и как следствие вынесение незаконного, неправильного и не справедливого решения.

Статья 29.1 Кодекса Российской Федерации предусматривает ряд вопросов, которые необходимо выяснить при подготовке административного дела к рассмотрению. Их шесть. Стоит отметить, что в ранее действовавшем Кодексе об административных правонарушениях РСФСР законодатель не предусматривал перечень таких вопросов и судья или должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении абсолютно полностью полагались на собственное внутренне убеждение, но при этом порой не полностью проводили подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Первым к решению судьи, органа или должностного лица представлен вопрос об относимости к их компетенции дела об административном правонарушении. Таким образом, следует решить, относится ли данное дело к их компетенции, определить его территориальную, а также предметную и должностную подведомственность. Глава 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает порядок определения предметной и должностной подведомственности, а статья 29.5 КоАП РФ определяет территориальную подведомственность путем установления места рассмотрения дела об административном правонарушении. Общее правило для определения места

рассмотрение дела об административном правонарушении можно сформулировать так: «Местом рассмотрения дела об административном правонарушении является место совершения об административном правонарушении». Объяснить это правило очень легко – место совершения административного правонарушения содержит наибольшее количество доказательств, что помогает при собирании доказательств и создании на их основе доказательственной базы. Верховный Суд РФ в своем Постановлении Пленума делает акцент на то, как нужно правильно определять место рассмотрения дела об административном правонарушении. В случае противоправного действия - это место совершения данного действия независимо от места наступления его последствий, а если деяние носит длящийся характер - место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; в случае противоправного бездействия - это место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на соответствующее лицо обязанность.³⁷

В случае ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, рассматриваемое дело может рассматриваться по месту жительства правонарушителя, если его ходатайство будет удовлетворено. Однако, Конституционный Суд РФ подчеркнул в своем Определении от 29.01.2009 г. № 2-О-О, что ходатайство о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении возможно только в случае, когда это обусловлено необходимостью решения задач, связанных с производством по делу, учитывая конкретные обстоятельства рассматриваемого дела.

В случаях, предусмотренных международным договором, дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения, если местом его совершения является территория другого государства. В случае производства по таким категориям дел, как неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации, нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, рассмотрение дела происходит по месту выявления правонарушения.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего расследование. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о некоторых иных нарушениях, непосредственно связанных с этой категорией лиц, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу. Упомянутое установление места рассмотрения дела о правонарушении, совершенном несовершеннолетним лицом или в отношении его, можно обосновать необходимостью углубленного выяснения личности несовершеннолетнего. Имеется в виду изучение семейных, бытовых условий жизни несовершеннолетнего, его поведения дома, в учебном заведении и т.п. Дело об административном правонарушении, в области дорожного движения и зафиксированном с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, рассматривается по

³⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением указанных устройств.

Нарушение правил подведомственности допустимо лишь в случае, когда административное дело необходимо передать в вышестоящий орган, соседний территориальный орган или мировому судье другого судебного района по причине удовлетворения ходатайства об отводе или самоотводе, а также при отсутствии в месте совершения административного правонарушения соответствующего территориального органа.

Вынести определение о передаче дела на рассмотрение судья, орган или должностное лицо обязано в том случае, если выяснится, что дело не относится к его компетенции и передать со всеми материалами по подведомственности. В противном случае, такое решение можно отменить, по причине существенного нарушения норм процессуального права.

Вторым вопросом, подлежащим выяснению на этапе подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, является установление наличия обстоятельств, которые могут исключить возможность рассмотрения дела судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом. В случае выявления родства между лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении и правонарушении, судья, член коллегиального органа или должностное лицо обязаны взять самоотвод. А в случае выявления таких обстоятельств иными участниками разбирательства по делу об административном правонарушении, они должны заявить отвод. Помимо родственных связей, к обстоятельствам, при котором существует невозможность, рассматривать административное дело судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, существуют и личная, прямая или косвенная заинтересованность в исходе дела, то есть это могут быть дружеские, приятельские отношения, нахождение в свойстве или же наоборот недружеские отношения и другие. Стоит отметить, что законодателем не установлена должная степень родства, при которых нужно брать самоотвод или заявлять отвод. Все это является необходимым условием для вынесения законного, справедливого и беспристрастного решения.

Третий вопрос, который необходимо выяснить на первом этапе стадии рассмотрения дела об административном правонарушении законодатель сформулировал так: «Правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела?». В предыдущем параграфе я уже отмечал, что в случае выявления несущественных нарушений или других неточностей, протокол и иные материалы дела, могут быть направлены для исправления ошибок или дополнений. В случае обнаружения недостатков в протоколе или постановлении прокурора, вынесенный процессуальный документ, возвращается лицу, которое его вынесло для устранения таких недочетов, которые затрудняют дальнейшее производство по делу об административном правонарушении. К таким недостаткам относятся: вынесение протокола или постановления прокурора лицом, которые не вправе были осуществлять такое процессуальное действие, неправильного составления или оформление, а равно неполное представление протокола, постановления прокурора или иных материалов дела. На устранение таких недостатков установлен срок не более трех суток, который исчисляется со дня поступления или получения от органа, должностного лица или судьи, которые рассматривают административное дело материалы, содержащие недостатки. После устранения недостатков, должностное лицо обязано со всеми изменениями и (или) дополнениями вернуть все переданные ему материалы. На мой взгляд, стоит отметить, что если такие недостатки были выявлены уже в ходе судебного разбирательства, то дело об административном правонарушении необходимо прекратить, так как будет отсутствовать доказанность события правонарушения.

Существуют ли обстоятельства, которые могут исключить производство по делу об административном правонарушении? Это четвертый вопрос, который подлежит выяснению на этапе подготовки дела к рассмотрению. Данные обстоятельства, предусмотрены статьей

24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и были рассмотрены мной ранее.

Четвертый вопрос законодатель сформулировал следующим образом: «Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу?» Для определения достаточности имеющихся материалов по делу об административном правонарушении, судьё, члену коллегиального органа или должностному лицу необходимо производить оценку доказательств. Для этого нужно произвести весь комплекс процессуальных действий, направленных на установление необходимого минимума доказательственной базы. В случае, если установлено, что доказательств по делу об административном правонарушении недостаточно, судья, член коллегиального органа или должностное лицо вправе истребовать недостающие доказательства или вернуть материалы дела, в орган или должностному лицу, проводившему производство по делу об административном правонарушении. Об этом судья, член коллегиального органа или должностное лицо выносит соответствующее определение.

Лица участвующие в рассмотрении по делу об административном правонарушении вправе заявлять ходатайства и отводы. Поэтому последним вопросом, который нужно решить судьё, члену коллегиального органа или должностному лицу на этапе подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению – это имеются ли ходатайства или отводы по данному административному делу на второй стадии производства по делу об административном правонарушении? Ходатайства и отводы можно заявлять, как устно, так и письменно. В случае устного заявления, ходатайство или отвод заносятся в протокол.

Этап подготовки дела к дальнейшему рассмотрению может повторяться не один раз. Связано это с тем, что иногда приходится истребовать доказательства, отправлять на доработку материалы дела об административном правонарушении, передавать по подведомственности и так далее. По окончании этапа подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении выносится решение о назначении времени и места судебного заседания, то есть происходит переход на второй этап стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.

Этап судебного разбирательства по делу об административном правонарушении начинается с извещения лиц, участвующих в деле о месте и времени судебного заседания. С целью реализации прав граждан и юридических лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении необходимо их участие при рассмотрении дела об административном правонарушении. Это не всегда возможно, по причине неявки этих лиц. Причиной их неявки может быть ненадлежащее извещение о месте и времени проведения судебного заседания. Ненадлежащее извещение может служить основанием для отмены судебного решения об административном правонарушении по той причине, что оно в этом случае будет являться незаконным. Выбор способа извещения лежит на судьё, члене коллегиального органа или должностном лице, которое уполномочено рассматривать дело об административном правонарушении. Дело должно рассматриваться в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, но существует два исключения из этого общего правила. То есть существуют случаи, при которых участие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении не обязательно.

К первому случаю относится ситуация, при которой совершено правонарушение в области дорожного движения, и оно было зафиксировано, работающим в автоматическом режиме специальным техническим устройством, а также имеющим функции киносъёмки, фотосъёмки, видеосъёмки, в таком случае протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится соответствующее постановление по делу об административном правонарушении в отсутствие лица, в отношении которого началось производство по делу об административном правонарушении. После этого копии постановления и материалов, которые были получены путем фиксации специального устройства направляются лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в

срок не превышающий трех дней с момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении.

Вторым случаем, при которой можно рассматривать дело без лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является подтвержденный факт его надлежащего и отсутствие ходатайства этого лица, о проведении судебного заседания в другое время, либо заявление такого ходатайства, но отсутствие его удовлетворения.³⁸

Стоит отметить, что законодательного определения надлежащего извещения нет. В связи с этим встает вопрос, как определить надлежащее извещение лица? Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 24.03.2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» устанавливает, что для соблюдения сроков, установленных для рассмотрения дела об административном правонарушении судья должен принять меры для быстрого извещения о времени и месте всех лиц, участвующих в деле. Судья, член коллегиального органа или должностное лицо сам выбирает каким образом он будет извещать лиц, участвующих в деле, ведь из – за отсутствия прямой нормы, регулирующий извещение о судебном заседании, у уполномоченных лиц полная свобода в выборе способа связи. Для выбора способа необходимо учитывать все конкретные обстоятельства дела. Способ извещения может быть любой, важно, чтобы можно было контролировать доставку до конкретного лица информации о времени и месте судебного заседания. Однако надлежащим способ извещения можно назвать только такой, о котором можно сделать отметку в материалах дела об административном правонарушении.

После извещения всех участников производства по делу об административном правонарушении происходит переход к судебному заседанию. Судебное заседание проводится в строго определенном законом порядке. Судебное заседание – это форма судебного заседания. Оно направлено на реализацию задач производства по делам об административных правонарушениях, то есть на всестороннее, полное, объективное изучение и рассмотрения дела об административном правонарушении. На данном этапе происходит оглашение всех собранных материалов по делу об административном правонарушении, изучение и оценивание доказательств с точки зрения соответствия их закону, относимости к делу, заслушивание сторон. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении устанавливается статьей 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Рассмотрение дела об административном правонарушении начинается с его открытия. Целью открытия заседание является установление сведений о присутствующих или отсутствующих лицах, выяснение об обстоятельствах, которые могут препятствовать вынесению решения. При открытии судебного необходимо выполнить ряд процессуальных действий. Все они перечислены в статье 29.7 КоАП РФ.

В первую очередь необходимо объявить, кто рассматривает дело, какое дело рассматривается, кто привлекается к ответственности и в соответствии с какой статьей какого закона он привлекается к ответственности. Далее необходимо выяснить кто присутствует и кем они являются в рассматриваемом деле или иными словами определить их статус. Помимо этого, необходимо выяснить причины отсутствия лиц, неявившихся для рассмотрения дела об административном правонарушении, полномочия представителей, если такие имеются, проверить личность присутствующих, их документы, удостоверяющие личность или полномочия. Затем участникам разъясняются их права, перечисленные в статьях 25.1 – 25.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, для этого судья, член коллегиального органа или должностное лицо воспроизводит зачитывает эти статьи

³⁸ Обзор практики судов общей юрисдикции Северо-Западного федерального округа по гражданским, административным и уголовным делам // Информационный бюллетень. Юридическая практика. 2008. № 1–2 (44–45). С. 272–301.

Кодекса, а после спрашивает поняли ли они свои права и обязанности. Следующим шагом является выяснение вопроса о наличии или отсутствии ходатайств или отводов. Затем принимается решение о переносе рассмотрения дела или продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении. Перенос рассмотрения дела оформляется либо определением об отложении рассмотрения дела, либо определением о передаче дела по подведомственности. Определение об отложении рассмотрения дела выносится в случае:

- Удовлетворения ходатайства об отводе или самоотводе;
- Неявки лица, привлекаемого к административной ответственности, иного участника, но чье присутствие обязательно, участника, который имеет право участвовать в рассмотрении дела, но нет информации о его надлежащем извещении или его отсутствие по уважительной причине;
- Удовлетворение ходатайства или принятие решение об истребовании доказательств или назначении экспертизы.

После отложения судебного заседания принимается новое решение о назначении времени и места судебного заседания, с учетом времени на новое извещение участвующих лиц в рассмотрении дела об административном правонарушении и (или) истребовании доказательств. После отложения судебного заседания разбирательство по делу об административном правонарушении начинается сначала.

Определение о передаче дела по подведомственности выносится в случае, если после начала судебного заседания появились обстоятельства, которые свидетельствуют о том, что дело должно быть рассмотрено в другом органе или было удовлетворено ходатайство о передаче дела об административном правонарушении по месту жительства правонарушителя.

Продолжение рассмотрения дела об административном правонарушении происходит принятием решения в случае, если отсутствуют обстоятельства, которые могут препятствовать рассмотрению дела об административном правонарушении, по существу.

После открытия судебного заседания и выяснения всех перечисленных выше обстоятельств начинается рассмотрение дела об административном правонарушении по существу. Рассмотрение дела по существу происходит в определенном порядке: оглашение протокола об административном правонарушении и иных материалов дела об административном правонарушении в случае, если судья, член коллегиального органа или должностное лицо решат, что это необходимо либо по просьбе участника дела; заслушивание объяснений лица, привлекаемого к административной ответственности или его представителя, или оглашение его письменных показаний, данных ранее; заслушивание показаний потерпевшего или его представителя, свидетелей, или оглашение их письменных показаний, данных ранее; заслушивание показаний специалиста, эксперта или оглашение их письменных показаний или заключения, исследование иных доказательств; заслушивание заключения прокурора.

Судья, председатель члена коллегиального органа или должностное лицо по своему усмотрению определяют порядок и последовательность исследования доказательств. Свидетели перед оглашением протокола удаляются из зала судебного заседания. Перед дачей показаний свидетель предупреждается об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. За дачу заведомо ложного заключения, пояснения или перевода об ответственности предупреждаются эксперт, специалист, переводчик. Несовершеннолетний участвующий в рассмотрении дела об административном правонарушении должен быть удален из зала судебных заседаний, если исследуемые материалы дела или показания лиц, участвующих в деле, могут негативно сказаться на нем.

В соответствии с частью 3 статьи 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при рассмотрении дела могут осуществляться другие процессуальные действия в случае появления такой необходимости. Такие процессуальные действия не должны противоречить общим принципам рассмотрения дела об административном правонарушении. К таким процессуальным действиям можно отнести прения сторон или обмен репликами, так как они в большей степени способствуют реализации

принципа состязательности сторон. Но при этом, основной проблемой при осуществлении таких процессуальных действий является случай рассмотрения дела должностными лицами, которые его возбудили или руководителями лиц, возбудивших дело об административном правонарушении.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает аналогии закона, а самих норм, содержащихся в главе, регулирующей рассмотрение дел об административных правонарушениях недостаточно. Несмотря на то, что очевидными являются такие действия, как вставать, когда заходит судья в зал судебных заседаний, давать свои показания стоя, заслушивать стоя решение суда, их закрепление, на мой взгляд, необходимо в Кодексе об административных правонарушениях РФ. Обусловлено это тем, что судья, коллегиальный орган или должностное лицо являются не столько вершителями правосудия, сколько лицами, которые могут признать лицо в совершении административного правонарушения и назначить ему административное наказание, а выполнение таких действий является своего рода показанием уважения.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении ведется только в случае рассмотрения дела об административном правонарушении коллегиальным органом. К таким органам, например, относятся комиссия по делам несовершеннолетних, комиссия антимонопольного органа. Несмотря на то, что в статье 29.8 КоАП РФ указано, что протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении, на практике он ведется и при рассмотрении дела об административном правонарушении мировыми судьями или судьями судов общей юрисдикции, происходит это потому, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит запрета на совершение таких действий. В этом случае мировые судьи или судьи судов общей юрисдикции опираются на нормы статьи 223 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 123 Арбитражного кодекса Российской Федерации.³⁹ Таким образом, здесь начинает действовать правило: «Все, что не запрещено является разрешенным»

Протокол рассмотрения дела – это процессуальный документ, позволяющий отслеживать порядок соблюдения прав граждан судом, органом или должностным лицом, а также соблюдение ими всех установленных норм и порядок их действий на соответствие закону. Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении должен содержать следующие сведения: дату и место рассмотрения дела об административном правонарушении; полное наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении; какое событие административного правонарушения рассматривается; сведения о явке лиц, участвующих в рассмотрении дела, о надлежащем или ненадлежащем извещении отсутствующих лиц; были ли заявлены отводы, ходатайства и какое решение принято по результатам их рассмотрения; объяснения, показания, пояснения и заключения соответствующих лиц, участвующих в рассмотрении дела; документы, которые были исследованы при рассмотрении дела.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении подписывается лицом, которое председательствовало на заседании коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении и секретарем судебного заседания этого коллегиального органа.

После окончания этапа судебного разбирательства по делу об административном правонарушении происходит переход к следующему этапу стадии рассмотрения дела об административном правонарушении – вынесение решения по делу об административном правонарушении. Данный этап является третьим по счету этапом на второй стадии производства по делу об административном правонарушении. Статья 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает виды постановлений и определений, которые могут быть вынесены по делу об административном

³⁹Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 2002. – С. 1122.

правонарушении. Анализируя, указанную статью, можно сделать о том, что постановления выносятся в качестве итоговых решений, а определения в качестве промежуточных решений.

Постановления по делу об административном правонарушении выносятся в случае назначения административного наказания или в случае прекращения производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о назначении административного наказания выносится только в том случае, когда при рассмотрении дела об административном правонарушении были установлены все признаки рассматриваемого состава административного правонарушения, лицо, совершившее административное правонарушение, его виновность и отсутствовали обстоятельства, наличие которых могло бы прекратить производство по делу, а также отсутствие обстоятельств, которые указывали бы на то, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении необходимо освободить от административной ответственности.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае, если были выявлены обстоятельства, которые исключают производство по делу об административном правонарушении или установлено, что противоправное деяние, за которое лицо привлекается к административной ответственности является малозначительным, а судья, орган или должностное лицо в этом случае могут объявить устное замечание. Помимо перечисленных случаев, при которых выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении, существует случай, при котором прекращение дела об административном правонарушении возможно если судья, орган или должностное лицо при рассмотрении дела об административном правонарушении обнаружат признаки преступления, и передадут материалы дела прокурору, в орган, осуществляющий предварительное следствие или в орган дознания. В соответствии с частью 2 статьи 2.3 КоАП РФ комиссия по делам о несовершеннолетних также обладает полномочиями по освобождению несовершеннолетнего лица в возрасте от шестнадцати до восемнадцати от административной ответственности и применении к нему мер воспитательного воздействия.

Постановление по делу об административном правонарушении состоит из нескольких частей: вводной части, описательной части, мотивировочной части и резолютивной части.

Вводная часть постановления по делу об административном правонарушении должна содержать такие сведения, как: должность, фамилию и инициалы лица (лиц) рассматривающих дело об административном правонарушении, полное наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, число, месяц, год и место, рассмотрения дела об административном правонарушении, информацию о лице, привлекаемом к административной ответственности (в отношении физического лица необходимо указать его фамилию, имя отчество, дату рождения, место жительства и место работы, а в отношении юридического лица указывается наименование и организационно – правовая форма, юридический адрес, ИНН и банковские реквизиты).

Описательную часть постановления об административном правонарушении необходимо начать со слова «установил». В ней сжато указываются все обстоятельства дела, содержащиеся в протоколе об административном правонарушении, то есть когда, где и как было совершено административное правонарушение, как оно было обнаружено, по какой причине лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении считается причастным к его совершению, объяснения всех лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении.

Мотивировочная часть постановления по делу об административном правонарушении должна содержать: обстоятельства дела об административном правонарушении, которые были установлены в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении, доказательства, которые были рассмотрены и свидетельствуют о виновности или невинности лица, причину, по которой одни доказательства были приняты судьей, органом

или должностным лицом, а другие не приняты. Помимо указанных сведений в мотивировочной части представляется необходимым дать юридическую квалификацию административному правонарушению или основания, по которым прекращается дело об административном правонарушении. Указываются нормы, на которые судья, орган или должностное лицо ссылаются при вынесении постановления.

В резолютивной части первым словом пишется «постановил». В резолютивной части постановления по делу об административном правонарушении, указывается о виновности лица, какую статью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или Кодекса об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации ему вменяют, вид и размер наказания. Если при производстве по делу об административном правонарушении были изъяты вещи или документы, или имело место быть наложению ареста на вещи, то судья, орган или должностное лицо в постановлении по делу об административном правонарушении решают вопрос об их судьбе в случае, если отсутствуют основания для их возмездного изъятия или конфискации, или они не были сданы для уничтожения.

В случае нанесения правонарушителем при совершении административного правонарушения ущерба, то в постановлении по делу об административном правонарушении решается вопрос о возмещении вреда.

Если выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, то в нем необходимо указать, почему и на основании какой статьи Кодекса принимается такое решение и, соответственно, решается вопрос об изъятых вещах или документах и о вещах, на которые наложен арест.

В постановлении о рассмотрении дела об административном правонарушении указывается порядок и сроки обжалования такого постановления и определяется дата направления постановления участникам производства по делу об административном правонарушении. На постановлении ставится печать суда или органа, рассматривающего дело об административном правонарушении. Решение по постановлению, принятое коллегиальным органом принимается простым большинством и подписывается председателем коллегиального органа. Судья принимает решение по постановлению об административном правонарушении в совещательной комнате и подписывает его сам. Должностное лицо, соответственно, подписывает вынесенное постановление самостоятельно.

Судебное разбирательство при производстве по делу об административном правонарушении может и не закончиться принятием постановления о назначении наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Порой возникают случаи, при которых судья, орган или должностное лицо приходят к выводу о том, что дело нужно передать другому судье, орган или должностному лицу, которые обладают полномочиями по назначению иного вида или размера наказания, или принимать иные меры воздействия в отношении лица совершившего административное правонарушение или приходят к выводу о том, что дело им неподведомственно и необходимо передать судье, в орган или должностному лицу по подведомственности.

Определение о передаче другому судье, орган или должностному лицу дела об административном правонарушении, которые обладают полномочиями по назначению иного вида или размера наказания, или принимать иные меры воздействия в отношении лица совершившего административное правонарушение выносится в случае, если рассматривающий орган пришел к выводу о том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении заслуживает более сурового или более мягкого вида или размера наказания.

Определение о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности выносится в случае, если в ходе судебного разбирательства будут выявлены обстоятельства, свидетельствующие о совершении лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении другого административного правонарушения.

Определение по делу об административном правонарушении состоит из трех частей: вводной, описательно – мотивировочной и резолютивной. Вводная часть содержит сведения, которые свойственны постановлениям по делу об административном правонарушении. Описательно – мотивировочная часть, так же, как и описательная часть в постановлении по делу об административном правонарушении начинается со слова «установил», затем в ней следует указать причины в связи, с которыми появилась необходимость вынесения такого определения, обстоятельства, которые удалось установить в ходе проведения заседания и обоснование принятия такого решения. В резолютивной части определения по делу об административном правонарушении, в отличие от постановления по делу об административном правонарушении в первую очередь указывается слово «определил», далее необходимо указать принятое в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении решение.

Принятие определения по делу об административном правонарушении коллегиальным органом происходит в порядке, определенном для принятия постановления по делу об административном правонарушении, то есть простым большинством и затем оно подписывается председательствующим коллегиального органа. Судья свое определение может принять и вне стен совещательной комнаты и, соответственно, сам его подписывает. В порядке единоначалия свое определение принимает и подписывает должностное лицо.

Принятие окончательного решения по делу об административном правонарушении означает переход на четвертый, заключительный этап на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Этот этап именуется доведение решения до сведения участников производства по делу об административном правонарушении и иных лиц, заинтересованных в исходе дела.

Постановление по делу об административном правонарушении оглашается после окончания рассмотрения дела об административном правонарушении, а составление его в окончательной форме немедленно не представляется необходимым. Мотивированное решение составляется в срок не позднее трех дней со дня окончания разбирательства, за исключением случаев, предусматривающих наказание в виде административного ареста. Постановление по делу об административном правонарушении необходимо составить и в том случае, если все участвующие при производстве по делу об административном правонарушении лица присутствуют при рассмотрении дела об административном правонарушении и вручить им по расписку, в противном случае постановление можно вынести в срок не превышающий трех дней с момента оглашения резолютивной части постановления и направить им копию такого постановления в срок не превышающий трех дней со дня изготовления постановления в полном объеме. В случае нарушения, установленных на изготовление в полном объеме постановления, срок на обжалование такого постановления начинает течь с момента получения заинтересованными лицами такого решения.

Делая вывод по данному параграфу, я могу выделить следующие проблемы, присущие стадии рассмотрения дела об административном правонарушении:

- На практике очень часто происходят случаи отсутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, что может нарушить его законные права и интересы. Чаще всего это происходит по вине органа, рассматривающего дело;
- Второй проблемой я выделю отсутствие законодательной нормы, регуливающей порядок извещения о рассмотрении дела об административном правонарушении, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и иных, заинтересованных в исходе дела об административном правонарушении лиц;
- Далее, на мой взгляд, становится проблемой отсутствия закрепления в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях применения аналогии закона. В связи с плохой регламентацией норм, предусматривающих порядок

рассмотрения дела об административном правонарушении, становится очевидным необходимость применения норм процессуальных отраслей права, так как они наиболее полно и точно отражают весь порядок производства в суде;

- Принцип состязательности, который свойственен не только для производства по делам об административных правонарушениях, будучи конституционным не реализуется при рассмотрении дела об административном правонарушении в полном объеме. Особенно остро проблема его реализации происходит при отсутствии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на рассмотрении дела об административном правонарушении.

2.3. Исполнение решения по делу об административном правонарушении

Производство по делам об административных правонарушениях оканчивается стадией исполнения решения по делу об административных правонарушениях. Это является заключительной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, постановление, которое вынес судья, орган или должностное лицо – это разновидность итогового решения. Исполнение решения по делу об административном правонарушении – это совокупность процессуальных действий, выполняемых судьей, органом, должностным лицом или иным органом и его должностным лицом, уполномоченным решением по делу об административном правонарушении на реализацию и претворение административного наказания в жизнь, направленных на восстановление нарушенных правоотношений, регулируемых законодательством об административных правонарушениях и возмещению потерпевшему от совершения административного правонарушения, обществу и государству причинённого вреда, ущерба и затрат.

Значение исполнения решения по делу об административном правонарушении заключается в том, что происходит реализация одной из задач по делу об административном правонарушении, а именно обеспечивается исполнение принятого по делу об административном правонарушении итогового решения, а в случае исполнения решения с точки зрения правильности и полноты происходит эффективность воздействия на правонарушителя принудительных мер, восстанавливается правопорядок в обществе и реализуется принцип неотвратимости наказания. При исполнении решения об административном правонарушении, лицо, совершившее административное правонарушение в следующий раз подумает прежде, чем совершать те или иные действия, которые являются противоправными и могут повлечь новое привлечение его к административной ответственности. Таким образом, данная стадия способствует реализации функции о предупреждении совершения повторных правонарушений. Также другие лица, глядя на наказание, которое было применено к правонарушителю сделают свои выводы и опять же многократно подумают прежде, чем совершить действия, за которые другое лицо привлечлось к административной ответственности.

Итоговое решение по делу об административном правонарушении – это постановление, которое вынес судья, орган или должностное лицо. Стадия производства по делам об административных правонарушениях исполнение постановления по делу об административном правонарушении является наиболее самостоятельной стадией. В связи с ее автономностью, нормы, регулирующие исполнение постановлений по делу об административном правонарушении выделены в отдельный раздел. Выделение для этой стадии отдельного раздела обусловлено наличием у нее новых участников, которые появляются только на этой стадии, появление своих принципов. Данная стадия носит карательный характер и соответственно выполняет функцию наказания и государственного принуждения.

Раздел 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях состоит из двух глав. Глава 31 раздела 5 КоАП РФ устанавливает общие положения для исполнения постановления по делу об административном правонарушении, а глава 32 регулирует порядок исполнения отдельных видов наказания по делу об административном правонарушении.

На данной стадии лицо, в отношении которого ведется производство по исполнению постановления по делу об административном правонарушении именуется наказанным.⁴⁰

⁴⁰ Сорокин В.Д.. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург).2002. - 474 с.. 2002

Для исполнения постановления по делу об административном правонарушении важное значение имеет момент вступления, исполняемого постановления в силу, исполнение наказания по делу об административном правонарушении, срок давности, установленный для исполнения наказания по делу об административном правонарушении и момент окончания исполнения постановления о назначении наказания по делу об административном правонарушении.

Стадия исполнения производства по делу об административном правонарушении состоит из 4 этапов:

- Обращение к исполнению постановления о назначении наказания по делу об административном правонарушении;
- Возбуждения исполнительного производства по делу об административном правонарушении;
- Информирование правонарушителя о постановлении о назначении наказания по делу об административном правонарушении;
- Непосредственно исполнения постановления о назначении наказания по делу об административном правонарушении.

Для возбуждения исполнительного производства по делу большое значение имеет момент вступления постановления о назначении наказания по делу об административном правонарушении в силу, поскольку с момента вступления его в законную силу его нужно начать исполнять. Есть несколько вариантов вступления постановления в силу:

- Первым случаем вступления в силу постановления о назначении наказания является истечение срока на обжалование или опротестование;
- Во втором случае постановление о назначении наказания вступает в силу, если пропущен срок на обжалование или опротестовывание решения принятого по жалобе. За исключением случаев, когда постановление, принятое в первой инстанции было отменено;
- Последним случаем вступления в силу постановления является момент вынесения решения по жалобе или протесту, которое нельзя обжаловать или опротестовать. Исключение составляют случаи, когда таким решением отменяется, вынесенное ранее постановление по делу.

Постановление о назначении наказания по делу об административном правонарушении должно быть исполнено органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами таких органов, гражданами и их объединениями, и юридическими лицами. В случае неисполнение такими лицами постановление происходит нарушение задач Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так как в этом случае лицо будет ощущать свою безнаказанность и будет совершать в дальнейшем правонарушения, а как следствие нарушение задачи о предупреждении правонарушений в будущем.

Исполнение постановления о назначении наказания по делу об административном правонарушении обязательно в первую очередь для лица, привлеченного к административной ответственности, для этого устанавливается ему в постановлении разумный срок, а в случае неисполнения им даже в принудительном порядке итогового решения по делу об административном правонарушении означает наступления для него еще более тяжелых последствий.

Началом исполнительного производства об исполнении административного наказания принято считать обращение к исполнению постановления по делу об административном правонарушении. Обращение постановления к исполнению по делу об административном правонарушении – передача вступившего в законную силу итогового решения судьи, органа или должностного лица, которое вынесло постановление по делу об административном правонарушении в орган или должностному лицу, уполномоченному в соответствии с законами Российской Федерации исполнять решения о назначении административного наказания. Обращение к исполнению постановления возможно только в случае вступления его

в законную силу. Обязанность по обращению к исполнению такого постановления лежит на судье, органе или должностном лице, которое вынесло постановление о назначении административного наказания.

Срок не превышающий трех суток для обращения постановления к исполнению установлен в двух случаях и оба они указаны в статье 31.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

- Первый случай указан в части 2 статьи 31.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно этому положению, рассмотренная жалоба или протест на постановление о назначении наказания по делу об административном правонарушении и (или) на последующее решение по жалобе или протесту вступившее в законную силу постановление о назначении наказания по делу об административном правонарушении направляется тому лицу, которое обязано обратить его к исполнению;

- Вторым случаем для направления к обращению постановления по делу об административном правонарушении в срок не превышающий трех суток со дня вступления его в силу является отсутствие факта обжалования или опротестование в установленные сроки.

Помимо Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях трехдневный срок для передачи исполнительного документа, в данном случае для передачи постановления о назначении административного наказания, установлен в части 7 статьи 30 Федерального Закона «Об исполнительном производстве»

Срок для моментального обращения к исполнению в тот же день установлен для случая, когда решение по рассматриваемой жалобе или протесту поступило к лицу, вынесшему первоначальное итоговое решение по делу об административном правонарушении.

При обращении постановления к обращению судья, орган или должностное лицо обязаны поставить на нем отметку о моменте вступления такого постановления в законную силу или отметку о том, что такое постановление необходимо исполнить немедленно.

В соответствии частью 5 статьи 31.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: «Если постановлением по делу об административном правонарушении было назначено основное и дополнительное административные наказания, приняты меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении или отменены такие меры, в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить в исполнение назначенные наказания, применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении или освободить от применения таких мер, направляются заверенные в установленном порядке копии постановления, в которых указывается, в какой части постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению соответствующими органом, должностным лицом.»⁴¹

К сожалению, ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ни Федеральный Закон «Об исполнительном производстве» не регламентируют порядок возбуждения дела об исполнении административного наказания и, вероятнее всего, здесь нужно руководствоваться общими положениями. То есть, опять встает проблема о применении аналогии закона, которая в КоАП РФ не предусмотрена. В связи с этим очень сложно выделить весь необходимый набор процессуальных действий, которые обязаны выполнить, уполномоченные на исполнение административного наказания органы и их должностные лица. Федеральный Закон «Об исполнительном производстве» в сфере своего действия определяет порядок и условия для принудительного исполнения всех судебных актов, актов, принятых другими органами или должностными лицами, то есть теоретически я могу предположить, что под сферу того действия подпадает и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Однако, в части третьей статьи 1

⁴¹ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018)

Федерального Закона «Об исполнительном производстве» речь идет о том, что для некоторых судебных актов, актов, принятых другими органами или должностными лицами, предусматривается иной порядок исполнения, который должен быть установлен иными законами. И будет логичным предположить, что под регулирование этой части указанной статьи могут подпасть постановления о назначении административного наказания. Данную проблему разрешает статья 12 Федерального Закона «Об исполнительном производстве», в которой одним из видов исполнительных документов является судебный акт, а также акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях. Таким образом, данный закон регулирует исполнение административных наказаний, но только тех, которые могут быть исполнены судебными приставами.

Возбуждение исполнительного производства по делу об административном правонарушении возбуждается на основании исполнительного документа и принятии его к своему производству приставом. Глава 32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, связанная с исполнением отдельных видов наказания указывает случаи, в которых пристав – исполнитель исполняет наказание по делу об административном правонарушении. После принятия к своему производству исполнения административного наказания пристав выносит постановление о принятии соответствующего исполнительного документа к своему производству и о его возбуждении. Срок для вынесения такого постановления установлен три дня. В случае, если полученное приставом постановление подлежит немедленному исполнению, то срок для возбуждения исполнительного производства составляет не более одних суток.

Для возбуждения исполнительного производства об исполнении наказания иными органами нет специального закона, однако существуют соглашения о порядке взаимодействия. Ярким примером такого соглашения является Соглашение Федеральной Таможенной Службы Российской Федерации и Федеральной Службы Судебных Приставов Российской Федерации от 29.12.2014 г. N 01-69/17 «О порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении постановлений таможенных органов и иных исполнительных документов». В этом соглашении регулируется порядок взаимодействия этих органов при исполнении исполнительных документов судов по делам об административных правонарушениях, включая конфискацию товаров и транспортных средств, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения в области таможенного дела. Еще одним примером взаимодействия органов государственной власти и Федеральной Службы судебных приставов является «Соглашение об основных направлениях взаимодействия Федеральной службы судебных приставов и Администрации Томской области от 19.11.2012 № 12/07-16/106»

Вынесением постановления о возбуждении исполнительного производства об исполнении наказания по делу об административном правонарушении оканчивается этап возбуждения исполнительного производства.

Уведомление правонарушителя о том, что в отношении него началось исполнительное производство является третьим этапом стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Срок для уведомления лица, в отношении которого возбуждено исполнительное производство не установлен. Однако в пункте 2.4 раздела 2 письма ФССП России от 08.07.2014 г. N 0001/16 устанавливается порядок извещения должника о возбуждении в отношении него исполнительного производства. В соответствии с этим письмом извещение о вынесенном постановлении о возбуждении в отношении правонарушителя исполнительного производства может осуществляться разными способами. Эти способы идентичны для извещения лиц о назначении места и времени судебного заседания. То есть, направить такое постановление судебный пристав – исполнитель может почтовым отправлением с извещением о получении (это наиболее распространенный способ), телефонограммой, телеграммой или же пристав может использовать современные средства связи, такие как электронная почта, SMS – извещение или позвонить и уведомить.

Постановление о возбуждении исполнительного производства с согласия пристава – исполнителя и должника может доставить и любое доверенное лицо должника. В случае выбора способа извещения должника судебный пристав может воспользоваться любым удобным для него способом. Должник считается извещенным о возбуждении исполнительного производства и вынесении соответствующего постановления и в случае, если он отказался получить письмо, в котором содержатся процессуальные документы об исполнительном производстве.

При уведомлении лица о возбуждении в отношении него исполнительного производства устанавливается срок для добровольного исполнения. Такой срок составляет пять дней с момента получения постановления о возбуждении исполнительного производства. Получением извещения о возбуждении в отношении правонарушителя оканчивается третий этап стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении регулируется статьей 31.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также порядок исполнения регулируется главой 32 КоАП РФ. Я приведу несколько примеров приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания для большей наглядности.

Постановление о назначении наказания по делу об административном правонарушении исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшим это постановление или иным уполномоченным органом или должностным лицом. Перечень лиц, уполномоченных на исполнение наказания по делу об административном правонарушении очень обширен.

В случае исполнения такого вида наказания как предупреждение обязанность по приведению в исполнение постановления лежит на судьбе, органе или должностном лице, которые вынесли такое постановление. На них же лежит обязанность по направлению или вручению такого постановления правонарушителю.

Штраф в качестве меры воздействия на правонарушителя может быть исполнен добровольно в течении шестидесяти дней, однако в случае неисполнения такого наказания лицом, подвергшимся административной ответственности, судья, орган или должностное лицо изготавливают второй экземпляр постановления о назначении наказания в виде штрафа за совершения административного правонарушения и направляют его приставу в срок не позднее 10 суток. Иной срок для уплаты штрафа назначен иностранному гражданину, которому помимо уплаты штрафа нужно выехать за пределы территории Российской Федерации. Штраф в таком случае должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления постановления в законную силу

Органы внутренних дел исполняют постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста. Исполнение такого постановления начинается немедленно после его оглашения. Место, в котором будет содержаться лицо, которому назначено наказание в виде административного ареста, определяет орган внутренних дел, проведя личный досмотр такого лица, а в срок при назначении такого вида наказания учитывается период времени, когда правонарушитель содержался под стражей.

Как и большинство видов административных наказаний административное выдворение может исполняться правонарушителем добровольно. При добровольном исполнении такого наказания выдворяемое лицо вправе самостоятельно решить, как он покинет пределы территории Российской Федерации. При принудительном порядке исполнения способ выезда за пределы территории Российской Федерации уполномочены определять органы, исполняющие такое наказание. При этом, принудительное исполнение подлежит применению только в том случае, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства уклоняются от исполнения такого наказания. Сопровождаются правонарушители при принудительном исполнении наказания под конвоем вплоть до пункта пропуска через Государственную границу РФ или до места посадки на транспорт.

Если лицо, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении совершило два и более административных правонарушения и по каждому из

них было вынесено постановление о назначении административного наказания, то каждое такое постановление исполняется отдельно, то есть объединение различных видов наказания, назначенных одному и тому же лицу в одно исполнительное производство запрещено.

Постановление о назначении наказания по делу об административном правонарушении должно быть исполнено в течении двух лет со дня вступления такого постановления в законную силу. Однако срок для исполнения административного наказания может быть прерван или приостановлен. Срок, в течении которого наказание должно быть исполнено, прерывается в случае, если лицо, которому назначено административное наказание уклоняется от исполнения такого наказания в течении всего срока давности, установленного для исполнения наказания в статье 31.9 КоАП РФ.

Срок давности для исполнения наказания может быть приостановлен в случае отсрочки исполнения наказания, появления вопросов об исполнении наказания и до момента их разрешения или опротестования постановления о назначении наказания.

В силу положений о гуманности даже при исполнении наказания правонарушителю предоставлено право воспользоваться отсрочкой исполнения наказания. Отсрочка исполнения наказания может быть назначена на срок не более одного месяца для таких видов наказания, как административный арест, лишение специального права, принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и административного штрафа. Срок отсрочки не более три месяца может быть назначен для уплаты административного штрафа, при этом необходимо учитывать материальное положение лица. Решение об отсрочке исполнения наказания оформляется в виде постановления судьи, органа или должностного лица, вынесшего постановление о назначении административного наказания.

Приостановление срока исполнения административного наказания возможно в случае принесения протеста на постановление о назначении административного наказания. При этом полномочиями на приостановление течения такого срока имеют только судья, орган или должностное лицо, которые вынесли такое постановление и только в отношении постановления, вступившего в законную силу. Невозможно приостановление срока исполнения таких видов наказания, как административный арест, обязательные работы или административное приостановление деятельности. Приостановление срока исполнения наказания оформляется определением органа или должностное лицо, которые приводят постановление о назначении наказания к исполнению.

В случае возникновения вопросов о порядке и способе исполнения наказания, об отсрочке или рассрочке при исполнении наказания, приостановлении или прекращении исполнения наказания или о взыскании административного штрафа с родителей или законных представителей несовершеннолетнего. Возникновение подобных вопросов является основанием для их рассмотрения в срок не превышающий трех дней. Такие вопросы рассматривает судья, орган или должностное лицо, вынесшее итоговое решение по делу об административном правонарушении. Решение по таким вопросам может быть оформлено двумя видами актов: определением и постановлением. Выбор каким актом будет оформлено решение вопроса зависит от сути этого вопроса. Определением оформляется решение по всем видам вопросов кроме прекращения исполнения наказания. Соответственно вопрос о прекращении исполнения наказания оформляется постановлением. Копии таких решений вручаются под расписку либо направляются заинтересованным лицам, правонарушителю и потерпевшему. Решение подобных вопросов происходит в отдельном заседании, о котором заинтересованные лица извещаются.

Помимо приостановления исполнения наказания по делу об административном правонарушении возможно и его прерывание. Основание для прерывания существует только одно – это уклонение правонарушителя от исполнения наказания. В таком случае срок начинает течь заново со дня обнаружения правонарушителя или его вещей и доходов, на которые в соответствии с законом можно обратить взыскание.

Рассрочка исполнения наказания по делу об административном правонарушении означает, что срок давности продлевается на срок такой рассрочки. Рассрочка может быть

назначена судьей, органом или должностным лицом, вынесшим постановление о назначении наказания в виде административного штрафа, при этом учитывается материальное положение правонарушителя. Рассрочка может быть предоставлена на срок не более трех месяцев.

Невозможно применить отсрочку или рассрочку исполнения наказания к иностранным гражданам или лицам без гражданства, которым помимо административного штрафа назначено выдворение за пределы территории Российской Федерации.

Прекращение исполнения административного наказания возможно в случаях, определенных в статье 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, к ним относятся:

- Акт амнистии;
- Прекращение действий норм, на основании которых было назначено административное наказание, за исключением случаев назначения за это деяния уголовной ответственности;
- Смерти правонарушителя;
- Ликвидации юридического лица или признание несостоятельным (банкротом) решением Арбитражного суда и внесение соответствующих записей в ЕГРЮЛ;
- Исключение из ЕРЮЛ юридического лица, привлеченного к административной ответственности;
- Истечение срока давности, установленного для исполнения постановления о назначении административного наказания;
- Отмены постановления о назначении административного наказания;
- Вынесение постановления о прекращении постановления о назначении административного наказания.

Данный перечень является исчерпывающим. В указанных случаях судья, орган или должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания выносят соответствующее постановление о прекращении исполнения наказания.

Окончание исполнения административного наказания означает окончание всего производства по делу об административном правонарушении. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает два случая прекращения исполнения административного наказания. В первом случае исполнение наказания прекращается, когда оно исполнено полностью и постановление о назначении уже исполненного наказания возвращается судьбе, органу или должностному лицу, которые вынесли такое постановление с отметкой об исполнении. Во втором случае постановление о назначении административного наказания возвращается судьбе, органу или должностному лицу, когда наказание исполнено не полностью или не производилось в таких случаях, как:

- Если не удалось разыскать, привлеченное к административной ответственности физическое или юридическое лицо, а равно его имущество или на такое имущество взыскание обращено не может;
- Если нахождение физического или юридического лица, привлеченного к административной ответственности известно, однако у него отсутствуют доходы или имущество либо отыскать такое имущество или доходы не удалось;
- Если истек срок давности, установленный для исполнения административного наказания.

В первых двух случаях должностное лицо, проводившее исполнение наказания, обязан составить соответствующий акт и утвердить его вышестоящим должностным лицом. По этим же случаям возможно новое обращение взыскания в пределах сроков, не превышающих для исполнения наказания.

На стадии исполнения наказания, установленного постановлением судьи, органа или должностного лица, по делу об административном правонарушении, я могу выделить следующие проблемы:

- Слабое законодательное регулирование в части распределения полномочий между органами, назначаемыми на исполнение административного наказания по делу об административном правонарушении;
- Отсутствие стимулирования лиц, привлеченных к административной ответственности на добровольное исполнение, назначенного ему наказания;
- Низкая эффективность органов и их должностных лиц, уполномоченных исполнять наказание по делу об административном правонарушении и, как следствие, нарушение принципа неотвратимости наказания.

3. Факультативные стадии производства по делам об административных правонарушениях

Конституция Российской Федерации каждому гарантирует защиту его прав и свобод путем обжалования решений, вынесенных государственными органами или органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также иными, разрешенными законом способами. К таким способам относится обжалование решений. В производстве по делам об административных правонарушениях правом на обжалование решений судьи, органа или должностного лица обладают физическое или юридическое лицо, или их законные представители, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший. Прокурор при производстве по делам об административных правонарушениях вправе опротестовывать решения судьи, органа или должностного лица.

Пересмотр по делам об административных правонарушениях в производстве по делам об административных правонарушениях являясь гарантией обеспечения законности в административном процессе реализует положения, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Данная стадия является факультативной, то есть она может присутствовать при производстве по делам об административных правонарушениях, а может и отсутствовать. Быть или не быть этой стадии решают лица, уполномоченные обжаловать решения, принятые при производстве по делам об административных правонарушениях.

Пересмотр решения – это инструмент для обеспечения законности и гарантии защиты прав граждан и юридических лиц. Под пересмотром решения еще можно понимать совокупность процессуальных действий, осуществляемых проверочной инстанцией и направленных на проверку решения принятого по предыдущей инстанции. При пересмотре, уполномоченный на это орган, вправе изменить или оставить без изменений ранее принятое постановление нижестоящим органом.

Стадия пересмотра постановлений и решений по делу об административном правонарушении имеет две цели: воплощая первую цель на данной стадии реализуется гарантия обеспечения законных прав и интересов как лица, привлеченного к административной ответственности от незаконного решения, так и потерпевшего, второй целью является подтверждение законности ранее принятого решения по делу об административном правонарушении либо отмена незаконного решения, нарушающего права лиц, пострадавших от принятия решения не соответствующего закону.⁴²

Несмотря на факультативность стадии пересмотра постановлений и решений по делу об административном правонарушении, она является самостоятельностью. На ее самостоятельность указывают все признаки: совокупность целей и задач, решаемых только на этой стадии, круг субъектов, процессуальные акты, совокупность этапов составляющих данную стадию. Факультативность данной стадии обусловлена тем, что не все решения, принятые при первоначальном рассмотрении дела об административном правонарушении, обжалуются или опротестовываются. Про то, что не все обжалуемые или опротестованные решения пересматриваются в дальнейшем и не стоит упоминать.

Сущностью данной стадии можно назвать обеспечение принятия наиболее правильного, законного и обоснованного решения, принятого при первоначальном рассмотрении дела об административном правонарушении.

Регулирует стадию пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В ней закрепляются положения, регулирующие право на обжалование порядок подачи жалобы, сроки обжалования, подготовку к рассмотрению жалобы, срок рассмотрения жалобы, рассмотрение жалобы, выносимое решение по жалобе,

⁴² Попов Л.Л. Административное право. М., 2007. С. 704.

оглашение решения по жалобе, пересмотр решения по жалобе, принесение протеста по делу об административном правонарушении на не вступившее в силу постановление, право на обжалование или опротестование постановлений, вступивших в законную силу, суды, уполномоченные рассматривать жалобы и протесты, порядок подачи жалобы или протеста и порядок рассмотрения по ним на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, пределы и сроки рассмотрения жалобы или протеста по постановлению по делу об административном правонарушении, вступившим в законную силу, виды и содержание решений, принимаемых судами по результатам рассмотрения жалобы или протеста на вступившее в законную силу решение или постановление.

Правила, закрепляемые в данной главе, являются общими и не применяются Арбитражными судами, которые руководствуются положениями Арбитражно – процессуального кодекса РФ.⁴³ Князев И.Н. считает логичным отделить пересмотр вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях от кассационного производства. Свою позицию он обосновывает тем, что кассационное производство осуществляется судами субъектов РФ и приравненных к ним судами, а пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в этих же судах, что поможет развиваться процессуальному законодательству по делам об административных правонарушениях.⁴⁴

Для оспаривания постановлений, определений и решений, принятых на стадиях возбуждения, рассмотрения и пересмотра дела, законодатель предусмотрел институт не общей, а специальной административной и специальной судебной жалобы (специального судебного порядка), следовательно, другие процессуальные механизмы признания незаконными вышеназванных юрисдикционных актов здесь не применяются, за исключением тех случаев, когда суд вынужден воспользоваться аналогией процессуального закона. Возможность обжалования определения об отклонении ходатайства о восстановлении срока для подачи жалобы вытекает из конституционного принципа доступа к правосудию, поскольку такое определение препятствует дальнейшему продвижению дела. Другие виды процессуальных определений, выносимые на стадии пересмотра, - об отказе в удовлетворении ходатайств, об отложении слушания дела, об истребовании дополнительных доказательств - не могут выступать в качестве самостоятельного предмета судебного разбирательства, поскольку носят промежуточный характер, непосредственно не ограничивая материальных прав участников, следовательно, обжалуются либо опротестовываются вместе с итоговым решением по жалобе (протесту).⁴⁵

В зависимости от субъекта, осуществляющего рассмотрение жалобы (протеста), и особенностей процедуры пересмотра она может быть подразделена на два вида - в административном и в судебном порядке. Соответственно, выделяется административное производство и административное судопроизводство по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Несмотря на то, что КоАП установил единые процедурные правила пересмотра для административных органов и судов, у этих двух видов государственной деятельности различная конституционная основа и основополагающие правовые и организационные принципы.

Нормы КоАП РФ определяют порядок судопроизводства по жалобам на действия государственных органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать материалы об административных правонарушениях и применять административные наказания. В соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ в течение 3 дней с момента вынесения постановления его копия вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также

⁴³ Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. М.: Статут, 2014. 440 с.

⁴⁴ Князева И.Н. Порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 31-35.

⁴⁵ Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части. М., 2007. С. 39.

потерпевшему по его просьбе. В течение 10 дней со дня вручения гражданам и должностным лицам постановления об административном наказании последние вправе обжаловать названный документ путем подачи в суд жалобы.

Как уже упоминалось выше, общие правила пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях установлены гл. 30 КоАП РФ. В соответствии с положениями ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении Порядок, сроки подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении определены в ст. ст. 30.2-30.3 КоАП РФ. Подача жалобы в установленный срок приостанавливает исполнение постановления о наложении административного наказания. Суд рассматривает жалобу в 10-дневный срок – это так называемый сокращенный срок. Также законодатель предусматривает возможность рассмотрения дела в отсутствие надлежащим образом извещенных заявителя и должностного лица либо представителя органа, вынесшего постановление о наложении административного наказания.

Порядок действий, производимый на факультативной стадии производства по делу об административном правонарушении гораздо меньше и не включает в себя такой обширный перечень выяснения вопросов, совершения определенных процессуальных действий. Это все обусловлено тем, что на второй стадии производства по делу об административном правонарушении при рассмотрении дела об административном правонарушении судья, орган или должностное лицо должны рассмотреть подведомственное им дело в полном объеме, всесторонне, а на стадии пересмотра решений и постановлений по делу об административном правонарушении нет тех же задач. Пересматривающий решение или постановление по делу об административном правонарушении орган, обязан только проверить законность и обоснованность обжалуемого или опротестованного решения или постановления.

Согласно ст. ст. 30.4, 30.6-30.8 КоАП РФ процедура рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении содержит несколько этапов:

- 1) подготовка к рассмотрению жалобы,
- 2) рассмотрение жалобы,
- 3) решение по жалобе,
- 4) оглашение решения, вынесенного по жалобе на постановление.

Сроки рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении установлены ст. 30.5 КоАП РФ. Согласно п. 2.1.1 Перечня позиций высших судов к ст. 259 АПК РФ «Срок подачи апелляционной жалобы», сокращенные сроки подачи апелляционной жалобы не распространяются на определения о возвращении заявления и определения, которыми завершается производство по делам об административном правонарушении. Таким образом, принимая к производству апелляционную жалобу на решение по делу об административном правонарушении, суду необходимо учитывать, что сроки обжалования решений по этой категории дел в силу ч. 4 ст. 206 и ч. 5 ст. 211 АПК РФ являются сокращенными и составляют 10 дней с момента принятия решения. Однако, в соответствии с п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 28.05.2009 № 36, данные сроки не распространяются на определения о возвращении заявления, а также определения, которыми завершается производство по делам об административном правонарушении (определение о прекращении производства по делу, определение об оставлении заявления без рассмотрения). Норма о том, какое решение выносится по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, содержится в ст. 30.7 КоАП РФ.

Подготовка к рассмотрению жалобы по постановлению по делу об административном правонарушении не включает в себя такое же количество процессуальных действий, которые проводятся на этапе подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении на стадии рассмотрение дел об административном правонарушении. Перечень вопросов, выясняемых пересматривающим решение или постановление органом исчерпывающих и включает в себя только три вопроса:

- В первую очередь, безусловно следует выяснить на этапе подготовки к рассмотрению жалобы или протеста, присутствуют ли обстоятельства, которые могут исключить производство по делу или препятствующие рассмотрению дела данным судьей или должностным лицом;

- Затем, следует выяснить есть ли ходатайства, присутствует ли необходимость в назначении экспертизы или истребовать доказательства, которые не были истребованы ранее, каких лиц нужно вызвать и настолько ли необходимо их участие;

- После выяснения двух предыдущих вопросов, определяется подведомственность и направляется дело в соответствии с компетенцией.

Порядок пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, закреплен в ст. 30.9 КоАП РФ. Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором (ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ). Обжалование, опротестование вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов происходит в порядке, установленном ст. ст. 30.11-30.16 КоАП РФ.

Решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов принимается в виде постановления (ч. 1 ст. 30.17 КоАП РФ).

По результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносятся одно из следующих решений:

- 1) об оставлении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста без изменения, а жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов без удовлетворения;

- 2) об изменении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если допущенные нарушения КоАП РФ и (или) закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение;

- 3) об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело;

- 4) об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение.

Содержание постановления, принимаемого по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов определено ст. 30.18 КоАП РФ.

Постановление, принятое по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, вступает в законную силу со дня его

принятия (ст. 30.19 КоАП РФ). На данном этапе завершается стадия обжалования постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что обжалование (пересмотр) постановлений и решений – это необязательная стадия административно-деликтного производства, так как ее инициирование зависит от лиц, имеющих право подачи жалобы, и прокурора. Наличие данного этапа в производстве возможно при желании (необходимости) проверить законность и обоснованность вынесенного процессуального акта. Стадия обжалования завершается вынесением постановления, принятого по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, или решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

Проблемами на стадии пересмотра решений и постановлений по делу об административном правонарушении можно назвать следующие:

- Отсутствуют требования к форме и содержанию жалобы на решение или постановление по делу об административном правонарушении. Лицу, подающему жалобу, в этом случае, приходится использовать правила, закрепленные для обжалования, в других нормативных актах без особенностей для данного вида пересмотра дел;
- Не закреплена возможность отзыва жалобы или протеста при пересмотре решений или постановлений по делу об административном правонарушении;
- Глава, регулирующая порядок пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении предусматривает только порядок обжалования двух видов постановлений и одного определения: постановление о назначении административного наказания, постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении и определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Ни для каких других процессуальных актов или действий порядок обжалования в рамках главы 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрен.

Заключение

Производство по делам об административных правонарушениях является очень важным правовым институтом, широко применяющимся на практике. Становление этого института началось сравнительно недавно, всего лишь с середины 50-х годов 20-го века. Вначале становления этого правового института он активно развивался, однако сейчас наблюдается застой в сфере законодательства по делам об административных правонарушениях.

В своей работе я проанализировал различные подходы к определению понятия производства по делам об административных правонарушениях путем вычленения его признаков и рассмотрения с разных точек зрения. Мною было сформулировано собственное определение понятия производства по делам об административных правонарушениях, которое отвечает всем нынешним реалиям. Свое определение я смог вывести путем синтеза и анализа таких важных для производства по делам об административных правонарушениях понятий, как административный процесс, непосредственно производство, административное правонарушение и состав административного правонарушения, а также отграничение его от иных видов правонарушений.

Изучив все подходы, признаки и критерии при определении понятия производство об административных правонарушениях, я сформулировал свое определение этого понятия. Производство по делам об административных правонарушениях – это совокупность положений административного законодательства, регламентирующей деятельность правоприменительных органов и их должностных лиц с того момента, как они узнали о совершении правонарушения, по преследованию физического вменяемого лица, достигшего возраста административной ответственности или юридического лица, обладающего деликтоспособностью, совершившего административное правонарушение, а также деятельность расследованию, рассмотрению и доказыванию вины лица, обвиняемого в совершении правонарушения, вынесения решения о назначении административного наказания или освобождения от него, исполнению или в исключительных случаях порядок пересмотра, вынесенного компетентным органом решения.

Выделив принципы производства по делам об административных правонарушениях становится очевидным, что их гораздо большее количество, чем принципов других отраслей право. Это обусловлено важность производства по делам об административных правонарушениях, его обширное применение на практике. Мною были выделены следующие принципы производства по делам об административных правонарушениях:

- Принцип исключительности правового регулирования производства только нормами КоАП РФ;
- Принцип федерализма;
- Принцип приоритета прав и свобод человека;
- Принцип справедливости;
- Принцип индивидуализации наказания;
- Принцип гуманизма;
- Принцип демократизма;
- Принцип законности;
- Принцип неотвратимости административной ответственности;
- Принцип оперативности и экономичности процесса;
- Принцип осуществления производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке Российской Федерации;
- Принцип гласности;
- Принцип состязательности;
- Принцип устности;

- Принцип самостоятельности принятия решения;
- Принцип активности правоприменяющих органов;
- Принцип сочетания интересов личности, общества и государства;
- Принцип ответственности субъектов административной юрисдикции за ненадлежащее ведение дела и за принятый акт;
- Принцип целесообразности в производстве по делам об административных правонарушениях.

Каждый из перечисленных принципов был проанализирован и было выделено его значение для производства по делам об административных правонарушениях.

С точки зрения структурного подхода к производству по делам об административных правонарушениях я раскрыл каждую стадию производства, описал все особенности каждой стадии.

Количество стадий и их наименования в производстве по делам об административных правонарушениях всегда являлось предметом дискуссий между учеными - административистами, но большинство из них сходятся во мнении, что существует четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях со следующими наименованиями: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесении решения по нему, пересмотр решения по делу об административном правонарушении и исполнение решения по делу об административном правонарушении.

Доктор юридических наук, профессор Петр Павлович Серков предлагает разделить, выделяемую третью стадию, на два этапа:

1. Пересмотр решений по делам об административных правонарушениях, не вступивших в законную силу;
2. Пересмотр решений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу.

После изменения главы 30 раздела 4 Кодекса об административных правонарушениях РФ, к его позиции присоединилось большинство административистов.

Отличие между этапами стадий производства между собой обусловлено наличием у каждого этапа различных процессуальных действий обязательных для выполнения участниками производства по делам об административных правонарушениях. Несмотря на это на стадии пересмотра решений по делам об административных правонарушениях выделяют и их сходство.

Соответственно, структура в производстве по делам об административных правонарушениях – это совокупность объединённых между собой стадий и этапов производства. Под объединением в понятии структура производства по делам об административных правонарушениях понимается переходы между стадиями и этапами производства в силу установления в нормативных актах набора процессуальных действий.

Далее я кратко охарактеризую каждую стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Первой стадией производства по делам об административных правонарушениях является стадия возбуждение дела об административном правонарушении. Ее особенностью является то, что она предусматривает несколько поводов для возбуждения дела об административном правонарушении, но не все процессуальные действия, которые должны быть выполнены в этой стадии хорошо урегулированы нормами административного законодательства. Из-за этого выделение этапов является затруднительным.

Первым этапом на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является получение информации от уполномоченных органов, юридических или физических лиц о совершении правонарушения или обнаружение уполномоченными органами и их должностными лицами достаточного количества данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

В связи с тем, что поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются достаточное количество сведений, материалов, документов, свидетельствующих о совершении административного правонарушения, то первым этапом в стадии возбуждения дела об административном правонарушении является рассмотрение и изучение всех, полученных органами материалов. Несмотря на то, что данный этап является основным на стадии возбуждения закреплено в КоАП РФ лишь одним предложением в части 2 статьи 28.1.

Следующим этапом первой стадии производства по делам об административных правонарушениях именуется этап расследование по делам об административных правонарушениях. Проведение административного расследования регламентирует только одна статья Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении – 28.7. В ней перечислены случаи, в которых необходимо проведения административного расследования, кем принимается решение или постановление о проведении расследования по делу об административном правонарушении, сроки проведения административного расследования и основания для их продления, место и иные нюансы. Часть шестая, указанной статьи устанавливает основания для перехода к следующей стадии производства по делам об административных правонарушениях или прекращения производства. На мой взгляд, законом недостаточно урегулировано административное расследование, и оно требует законодательного расширения.

Третьим этапом на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является стадия рассмотрение материалов, заявлений, сведений или документов знаменуется переходом к следующему этапу – принятие и оформление принятого решения по результатам рассмотрения, полученных, уполномоченными органами и их должностными лицами данных. На данном этапе может быть принято одно из решений, указанных, пункте 3 части 4 статьи 28.1 или части 5 статьи 28.1 КоАП РФ, то есть либо решение о возбуждении дела об административном правонарушении, либо об отказе в возбуждении административного производства. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении, уполномоченным лицом, означает переход к следующему этапу стадии возбуждения дела об административных правонарушениях.

Статья 28.8 КоАП РФ содержит основания для направления протокола и постановления прокурора для рассмотрения дела об административном правонарушении, то есть означает переход на вторую стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Если по окончании расследования по делу об административном правонарушении составляется протокол или выносится прокурором постановление, то административное дело передается в орган, должностному лицу или судье, наделенному правом рассматривать дело об административном правонарушении. Это является второй стадией производства по делам об административных правонарушениях. Стадию рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения решения по нему можно разделить на три этапа: подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, непосредственно рассмотрение административного дела и вынесением решения по нему. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении устанавливается главой 29 раздела 4 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении.

Этап подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении включает в себя ряд вопросов, которые необходимо выяснить с целью переходя на следующий этап. Перечень этих вопросов указан в статье 29.1 КоАП РФ и является исчерпывающим. На данном этапе стадии рассмотрения дела об административном правонарушении могут быть вынесены различные решения, указанные в различных нормах Кодекса об административных правонарушениях РФ. Перечень решений, выносимых на этапе подготовке к рассмотрению административного дела, регламентирован статьей 29.4 КоАП РФ. Такими решениями могут быть: о продолжении ведения производства по делу, об истребовании доказательств, о назначении экспертизы, о возврате административного дела на стадию возбуждения, о завершении производства по делу. Решением, означающим переход к следующему этапу

стадии расследования дела об административном правонарушении, называется определение о назначении времени и места рассмотрения дела.

Статья 29.7 КоАП РФ устанавливает порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. В начале этого этапа устанавливаются, явившиеся лица или их представители, проверяются полномочия представителей, выясняются по какой причине не явились лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и были ли они извещены надлежащим образом, рассматриваются ходатайства, заявления и отводы, продолжение рассмотрения дела без неявившихся участников производства. На данном этапе могут быть приняты такие решения, как например, определение об отложении рассмотрения, в определенных законом случаях, о приводе, неявившихся лиц. На этом этапе не может быть принято решение о возврате административного дела на стадию возбуждения, потому что такой вариант развития событий не предусмотрен Кодексом об административных правонарушениях РФ. По окончании рассмотрения дела об административном правонарушении, то есть по окончании данного этапа осуществляется переход к следующему этапу.

Последним и завершающим этапом на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесении решения по нему является этап непосредственно вынесения решения. Решения на данном этапе можно разделить на определения и постановления. Основания для вынесения определений и постановлений различны. Оснований для вынесения постановления четыре, если присутствует хотя бы одно из оснований, перечисленных в части 1.1 статьи 29. 9, то выносятся либо постановление о назначении административного наказания, либо постановление о прекращении производства по делу. Определение, выносимое по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, бывает двух видов. Первым видом является определение о передаче дела в орган или уполномоченному лицу с целью назначения ими административного наказания или принятия иных мер правового воздействия, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации. Вторым видом является определение о передаче на рассмотрение дела по подведомственности, если установлено, что оно рассмотрено некомпетентным органом или лицом.

Стадия пересмотра решений или постановлений по делу об административном правонарушении является факультативной и регулируется главой 30 раздела 4 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении. Глава о пересмотре решений или постановлений по делу об административном правонарушении включает в себя: право на обжалование, порядок подачи жалобы, сроки на обжалование, рассмотрение и сроки рассмотрения жалобы, вынесение решения, оглашения, кто уполномочен рассматривать жалобу. Как уже отмечалось выше данная стадия состоит из двух этапов: обжалование решений по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу и решение по делу об административном правонарушении, вступившее в законную силу. Решение по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого вынесено это решение, или его представителем, потерпевшим или его представителем, прокурором. Жалоба подается в вышестоящий орган или в вышестоящий суд. Если решение о назначении административного было вынесено в отношении юридического лица, то жалоба подается в арбитражный суд. Жалоба подается в суд или орган, вынесший решение по делу об административном правонарушении, затем орган, судья или должностное лицо передают жалобу в орган, уполномоченный пересматривать их решения.

Завершающей стадией производства по делам об административных правонарушениях именуется исполнение вступившего в законную силу решения или постановления по делу об административном правонарушении. Регламентируется исполнение решения о назначении правонарушителю административного наказания главой 31 раздела 4 КоАП РФ. Окончание этой стадии означает окончание производства по делу об административном правонарушении.

И, безусловно, следует сформулировать все выделенные мной проблемы производства по делам об административных правонарушениях.

- Низкая законодательная разработанность норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях;
- Отсутствие законодательного закрепления понятия производства по делам об административных правонарушениях;
- Отсутствие единого мнения у ученых – административистов при определении понятия производства по делам об административных правонарушениях;
- Далее существует проблема, связанная с уведомлением лица, в отношении которого возбуждено об административном правонарушении. Это связано, в первую очередь, с низкой эффективностью работы почты;
- Следующей проблемой, которая тоже связана с уведомлением лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, является отсутствие гражданина по месту регистрации;
- Низкая регулированность норм об административном расследовании из-за чего эта норма толкуется по – разному, что создает на практике определенные трудности и отсутствия взаимопонимания между лицами, производящими административное расследование и лицами, в отношении которых это административное расследование ведется;
- Перечень категорий дел, по которым обязательно проведение административного расследования в некоторых перечисленных сферах не является исчерпывающим, подлежит расширительному толкованию и становится сложным понять, по каким все – таки категориям дел не обязательно проведение административного расследования, чтобы не терять время на проведение расследования по тем административным делам, по которым это не требовалось;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность для исправления неполноты или неточности протокола об административных правонарушениях и других материалов дела, однако порядок обжалования определения о возврате процессуального документа для исправления недостатков отсутствует;
- На практике очень часто происходят случаи отсутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, что может нарушить его законные права и интересы. Чаще всего это происходит по вине органа, рассматривающего дело;
- Второй проблемой я выделю отсутствие законодательной нормы, регуливающей порядок извещения о рассмотрении дела об административном правонарушении, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и иных, заинтересованных в исходе дела об административном правонарушении лиц;
- Далее, на мой взгляд, становится проблемой отсутствия закрепления в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях применения аналогии закона. В связи с плохой регламентацией норм, предусматривающих порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, становится очевидным необходимость применения норм процессуальных отраслей права, так как они наиболее полно и точно отражают весь порядок производства в суде;
- Принцип состязательности, который свойственен не только для производства по делам об административных правонарушениях, будучи конституционным не реализуется при рассмотрении дела об административном правонарушении в полном объеме. Особенно остро проблема его реализации происходит при отсутствии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на рассмотрении дела об административном правонарушении;
- Слабое законодательное регулирование в части распределения полномочий между органами, назначаемыми на исполнение административного наказания по делу об административном правонарушении;

- Отсутствие стимулирования лиц, привлеченных к административной ответственности на добровольное исполнение, назначенного ему наказания;
- Низкая эффективность органов и их должностных лиц, уполномоченных исполнять наказание по делу об административном правонарушении и, как следствие, нарушение принципа неотвратимости наказания;
- Отсутствуют требования к форме и содержанию жалобы на решение или постановление по делу об административном правонарушении;
- Не закреплена возможность отзыва жалобы или протеста при пересмотре решений или постановлений по делу об административном правонарушении;
- Глава, регулирующая порядок пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении предусматривает только порядок обжалования двух видов постановлений и одного определения: постановление о назначении административного наказания, постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении и определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Ни для каких других процессуальных актов или действий порядок обжалования в рамках главы 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрен.

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. М., 2015.
2. Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа" от 22.05.2003 N 54-ФЗ
3. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1
4. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018)
5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»
6. Обзор практики судов общей юрисдикции Северо-Западного федерального округа по гражданским, административным и уголовным делам // Информационный бюллетень. Юридическая практика. 2008. № 1–2 (44–45). С. 272–301.
7. Алехин А.П. Административное право РФ: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2003. – С. 608.
8. Андреев А. А. и др.. Административно-процессуальное право: - Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2013. - 468 с.. 2013
9. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве. Дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1967. – С.38,67-69
10. Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008 г.
11. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. - М.: НОРМА, 2001. - 624 с.
12. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2007. — 816 с. ISBN 978-5-468-00053-3 (в пер.)
13. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М, 2000. – С. 543.
14. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2004. – С. 321.
15. Большой энциклопедический словарь. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. С. 1157.
16. Воронов А.Ф. О понятии, значении и нормативном закреплении принципов гражданского и арбитражного процессуального права // Законодательство. – 2003. – № 12. – С. 50.
17. Гвоздева А.Н. О понятии и особенностях индивидуального административно-правового акта // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сб. науч. тр. – Киров, 2004. – Ч. 1. – С. 151.
18. Демин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата // А. А. Демин. — 9-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 436 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-4392-4.
19. Захаров А.Л. Принципы права: вопросы теории и практики // Принципы права. – Самара, 2010.– С. 14.
20. Кирич А.В. Теория административно-деликтного права: автореферат дис. ... д-ра юр. наук/ А.В. Кирич. – Москва, 2012. - 58 с.
21. Ключниченко А.П., Шергин А.П. Административные комиссии. – М., 1975. – С. 76.

22. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 2002. – С. 1122.
23. Князева И.Н. Порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 31-35.
24. Кононов П.И. Административное право России. Закон и право: Москва, 2010. – 559 с.
25. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части. М., 2007. С. 39.
26. Макарейко, Н. В. Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 212 с. — (Серия : Специалист). — ISBN 978-5-9916-3500-4.
27. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В., //Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014.
28. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996. – С. 169.
29. Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. М.: Статут, 2014. 440 с.
30. Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы, виды. С.122-123
31. Попов Л.Л. Административное право. М., 2007. С. 704
32. Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. N 4. С. 15 - 16.
33. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970.
34. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 320.
35. Солдатова О.Е. Юридический процесс : теоретико-правовой аспект : автореферат Челябинск 2014 16 ст.
36. Сорокин В.Д.. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург).2002. - 474 с.. 2002
37. Сырых В.М. Теория государства и права. – М., 2004. – С. 236.
38. Таджибаев Х.Д. Административно-правовые меры борьбы с наркоманией и их применение: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1989. – С. 10
39. Цуканов Н.Н. «К вопросу о понятии производства по делам об административных правонарушениях» / Н.Н. Цуканов // Полицейское право. - 2007. - №1. - С.119-124.
40. Чернобель Г.Т. Законотворчество и юридическая наука // Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000. – С. 60.
41. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. N 3. С. 6.