

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Челябинский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации

Курс лекций по административно- процессуальному праву

Учебное пособие

**Под общей редакцией доктора юридических наук,
профессора В.И. Майорова**

*Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации
в качестве учебного пособия для образовательных учреждений
высшего профессионального образования МВД России*

Челябинск
2009

ББК 67.401
К 93

Курс лекций по административно-процессуальному праву : учеб. пособие / Я. Л. Ванюшин, О. В. Гречкина, Э. Л. Лещина, А. Д. Магденко ; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Майорова. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2009. – 230 с.

Авторы:

Ванюшин Я.Л. – начальник кафедры административного права и административной деятельности Челябинского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент – темы 4, 5, 8, 10, 11.

Гречкина О.В. – заведующая кафедрой конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент – предисловие, темы 1, 2, 7 (в соавт. с Э.Л. Лещиной).

Лещина Э.Л. – старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности Челябинского юридического института МВД России, кандидат юридических наук – темы 3, 6, 7 (в соавт. с О.В. Гречкиной), 9, 12, 13, 16.

Магденко А.Д. – доцент кафедры административного права и административной деятельности Челябинского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент – темы 14, 15.

Рецензенты:

Матвеева О.В. – доцент кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент;

Коркин А.В. – доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Уральского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Настоящее издание подготовлено в соответствии с примерной учебной программой ДКО МВД России рабочей дисциплины "Административно-процессуальное право". В пособии последовательно раскрываются основные вопросы административно-процессуального права, предусмотренные образовательным стандартом. Краткое и доступное изложение предлагаемого для изучения материала способствует не только приобретению новых знаний, но и повторению пройденного материала.

Пособие предназначено для курсантов, слушателей, студентов, аспирантов и преподавателей юридических высших образовательных учреждений и факультетов, а также будет интересно всем, кто интересуется вопросами административно-процессуального права.

ББК 67.401

© Ванюшин Я.Л., Гречкина О.В.,
Лещина Э.Л., Магденко А.Д., 2009
© Челябинский юридический институт
МВД России, 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Многочисленные научные исследования свидетельствуют об отсутствии в отечественной правовой науке единого подхода к пониманию категории "административный процесс". Точки зрения по данному вопросу явно не совпадают.

Основным результатом дискуссий по этому вопросу можно отметить само признание за административным процессом права на существование и его конституционное закрепление (п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Точку зрения относительно реальности административного процесса разделяют представители различных концепций и подходов к пониманию данной проблемы. Дискуссионными продолжают оставаться также актуальные для административно-процессуального права такие вопросы, как понятие, содержание, структура административного процесса и ряд других.

Анализ научных публикаций позволяет выделить следующие концепции административного процесса: "юрисдикционную", "управленческую" и "юстиционную".

Сторонники *"юрисдикционной"* концепции (60-е г. XX в.), формируя свое представление об административном процессе на базе реально существующих традиционных процессов (гражданского и уголовного), определяли административный процесс как деятельность государственных органов по рассмотрению споров, возникающих при разрешении индивидуально-конкретных дел, а также по применению мер принуждения (Н.Г. Салищева, О.В. Иванов, В.С. Тадевосян, А.В. Самойленко).

Согласно *"управленческой"* концепции административный процесс – не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но прежде всего порядок реализации административно-правовых норм. Под административным процессом в *"управленческой"* концепции понимается порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, а также применение норм материального административного права (В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах, С.Н. Махина, И.В. Панова).

В соответствии с *"юстиционной"* концепцией административный процесс – это процедура трехстороннего разрешения споров, к сфере административного процесса не относится материально-правовая деятельность органов государственного принуждения по реализации своей компетенции. В связи с этим ученые, поддерживающие данную концепцию, определяют административный процесс как судебную реакцию на возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности и ставят знак равенства между *"административным процессом"* и *"административным судопроизводством"* (Ю.Н. Стариков, А.А. Демин).

Таким образом, в современных тенденциях развития теории административного процесса наблюдаются три основных концепции. Сторонники "юрисдикционной" концепции включают в административный процесс исключительно юрисдикционную деятельность государственных органов. Разработчики управленческой концепции включают в административный процесс не только юрисдикционную деятельность, но и так называемую управленческую деятельность органов государственного управления, однако, при этом не рассматривают в качестве составной части осуществление судом правосудия по административным делам. Представители "юстиционной" концепции связывают административный процесс лишь с деятельностью суда.

По нашему мнению, поскольку административный процесс является сложным правовым явлением, представляется правомерным включение в него трех составляющих, присутствующих, кстати, во всех названных концепциях:

- административно-управленческого процесса;
- административно-юрисдикционного процесса;
- административно-судебного процесса.

Предложенная структура административного процесса не является его чрезмерно расширительным толкованием, напротив, позволяет четко разграничить виды административных процессов и определить перечень административных производств в каждом из них.

Исходя из данной позиции и Примерной программы учебной дисциплины "Административно-процессуальное право" ДКО МВД России авторами определено содержание курса "Административный процесс". Следует отметить, что основная функция курса, как и отрасли административно-процессуального права, заключается в сопровождении курса "Административное право России", в котором рассматриваются материально-правовые нормы.

Содержащиеся положения и выводы отражают личное мнение авторов, основанное на многолетнем опыте преподавательской и правоприменительной деятельности в сфере административной юрисдикции. Авторы надеются, что данное издание вызовет определенный интерес у всех тех, кто изучает вопросы административного процесса и административно-процессуального права, а для студентов образовательных учреждений данный курс явится источником информации, позволяющим обобщить и упорядочить знания, приобретенные в процессе общеобразовательной и профессиональной подготовки.

ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Содержание темы:

- § 1. Понятие и виды юридического процесса.
- § 2. Понятие, черты и принципы административного процесса.
- § 3. Структура административного процесса.
- § 4. Виды административных производств.
- § 5. Стадии административного производства.
- § 6. Принципы административного процесса.
- § 7. Субъекты административного процесса.

§ 1. Понятие и виды юридического процесса

Современное российское законодательство предполагает несколько видов процессов: конституционный, законодательный, гражданский, уголовный, арбитражный, административный, бюджетный и некоторые другие. Каждый вид процесса в большей или меньшей степени регулируется соответствующими законодательными актами.

Правовая природа процесса выражается, прежде всего, в его социальном назначении, а именно в том, чтобы обеспечить реализацию материальных норм различных отраслей права. В связи с этим каждый вид процесса представляет собой порядок последовательно осуществляемых действий, имеющих своей целью практическое претворение в жизнь норм материального права. Кроме того, правовая природа процесса проявляется также в его юридическом результате, который установлен в соответствующей материальной норме и оформлен в виде соответствующего юридического акта (закона, постановления, решения, приговора, акта органа исполнительной власти). Но одной юридической цели еще не достаточно для полной характеристики правовой природы процесса. Следует заметить, что сам процессуальный порядок деятельности устанавливается и регулируется при помощи специальных юридических правил – процессуальных норм права. Вместе с тем процесс как юридическое явление характеризуется также и тем, что в ходе его осуществления возникают соответствующие процессуальные отношения, например: гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные, административно-процессуальные и т.д.

Характерные свойства процесса как юридической категории состоят в следующем.

Во-первых, этой деятельности присущ властный характер. Здесь реализуются властные полномочия государственных и муниципальных органов. В свою очередь, следует заметить, что определяющая роль в "отправлении" процесса принадлежит соответствующим органам ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной). Поэтому, будучи юридической формой отдельной ветви государственной власти, процесс – законодательный, гражданский, уголовный, административный – в полной мере отражает особенности "своей" ветви государственной власти.

Во-вторых, это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая, поскольку правовая природа процесса проявляется, прежде всего, в его юридическом результате, в разрешении юридических дел.

В-третьих, эта деятельность регламентирована процессуальными нормами. Функциональная деятельность различных государственных органов объективно нуждается в специальном правовом регулировании, которое осуществляется посредством процессуальных норм. *В-четвертых*, для процесса как для юридической категории характерно наличие стадий либо составляющих его производств.

Юридический процесс – это нормативно-властная юридическая деятельность субъектов публичной власти, осуществляемая в процессуальной форме. Порядок, процедура, процессуальная форма есть способ упорядочения властной деятельности.

По мнению Д.Н. Бахраха, юридические процессы являются разновидностью социальных. Их отличают следующие особенности:

- 1) это сознательная, целенаправленная деятельность;
- 2) она связана с реализацией властных полномочий субъектами публичной власти;
- 3) запрограммирована на достижение определенных юридических результатов, направлена на решение юридических дел;
- 4) промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах;
- 5) полностью (или в основном) регламентируется юридическими процессуальными нормами¹.

§ 2. Понятие, черты и принципы административного процесса

Исполнительная власть практически реализуется в различного рода действиях исполнительных органов (должностных лиц), совокупно характеризующихся как государственно-управленческая деятельность. Соответственно, этот вид государственной деятельности также имеет *процессуальную форму*.

Административный процесс – урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

Иначе административный процесс – это государственно-управленческая деятельность во всем многообразии ее практических проявлений.

Административный процесс – один из способов реализации норм материального административного права. Их применение не всегда обле-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. – М., 1996. – С. 153-154.

кается в форму урегулированной законом процессуальной деятельности, как это имеет место, например, в уголовном праве. Но такая процессуальная форма необходима при решении спорных ситуаций и при применении мер государственного принуждения.

Необходимость в процессуальном порядке применения административно-правовых норм, как правило, возникает при решении вопросов, связанных с рассмотрением предложений, заявлений, жалоб граждан, а также спорных ситуаций между подчиненным данному органу субъектом управления и другой государственной или общественной организацией. Вместе с тем административный процесс полностью охватывает всю деятельность органов управления либо их должностных лиц по применению мер административного принуждения, то есть по осуществлению административной юрисдикции.

Административный процесс, являясь элементом управленческой деятельности, отражает ее специфику и принципиальные, характерные черты. Он неразрывно связан с регулированием общественных отношений, возникающих в процессе применения отдельных административно-правовых институтов, реализации властных полномочий государственных органов и выполнения ими установленных для них законом обязанностей, соблюдения требований законов. Административный процесс всегда выступает как специфическая юридическая форма исполнительной и распорядительной деятельности.

Понятие и содержание административного процесса всегда находились в поле зрения науки административного права. И это вполне объяснимо, поскольку речь шла об объеме и содержании правоохранительной деятельности особого рода, об органах и должностных лицах, которые ее осуществляют, о процедурах. Почти все ученые сходились во мнении, что ключевым является понятие административного процесса как специфического юрисдикционного процесса в сфере управления. Устойчивость такого подхода дополняется в последние годы его более широким пониманием как разновидности управленческого процесса.

Исследование сложного, многопланового явления, каким является административный процесс, естественно и неизбежно порождает различные взгляды ученых.

Еще в 1949 г. С.С. Студеникин отметил, что "исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых составляет административный процесс"¹.

Административный процесс, по мнению Г.И. Петрова, в широком смысле – это процесс исполнительной и распорядительной деятельности

¹ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 44.

органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле – это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции¹.

По мнению В.М. Манохина, административный процесс – не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но это, прежде всего, порядок реализации административно-правовых норм².

А.Е. Лунев отмечал, что административный процесс всегда имеет место там, где осуществляется деятельность исполнительных и распорядительных органов³. Разделяя в принципе эту позицию, Ц.А. Ямпольская рассматривала административный процесс как порядок правильного, основанного на нормах права, разрешения органами государства всех индивидуальных дел в области исполнительной и распорядительной деятельности⁴.

По мнению Д.Н. Бахраха, "особенностью административного процесса является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность, т.е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных норм, деятельность, так сказать, положительного характера"⁵.

"Советский административный процесс, – отмечал А.П. Коренев, – есть деятельность, состоящая в реализации полномочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах, установленных законодательством"⁶.

По мнению Н.Г. Салищевой, можно различить административное производство как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов и как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, а также по применению мер административного принуждения⁷.

По мнению ученого, эти споры не вытекают из внутриорганизационных отношений, а возникают между лицами, не подчиненными друг другу. При этом важно, чтобы государственный орган правильно, на законных основаниях осуществлял вверенную ему юрисдикционную функцию.

¹Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 30.

²Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. – С. 44-45.

³Ямпольская Ц. А. Выступление на обсуждении проблем административного процесса // Советское государство и право. – 1963. – № 1. – С. 130.

⁴См.: Там же. – С. 131.

⁵Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969. – С. 276.

⁶Коренев А. П. Кодификация советского административного права. – М. : Юридическая литература, 1970. – С. 67-68.

⁷Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1984.

При этом административный процесс определяется Н.Г. Салищевой как регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения¹.

Но наряду с этим в правовой науке выделяется административный процесс не в управленческом, а более узком юрисдикционном смысле. Так, по мнению А.П. Алехина, Ю.М. Козлова, А.А. Кармолицкого:

1) процесс предназначен для разрешения споров. Это споры о праве административном, или же административно-правовые споры, которые возникают по инициативе стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, правовой акт управления) дефектным.

Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны, а также между исполнительными органами одного или различного уровня. Споры могут иметь место в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов);

2) в основе административно-правовых споров, в процессе разрешения которых осуществляется правовая оценка поведения (действий) спорящих сторон, лежат индивидуальные административные дела;

3) разрешение административно-правовых споров предполагает установление определенного порядка, т.е. правил, которыми следует руководствоваться при рассмотрении индивидуальных дел;

4) правовое регулирование юрисдикционной административно-процессуальной деятельности создает, по мнению авторов, основу для возникновения в рамках административного процесса особого вида правовых отношений, в рамках которых обеспечивается одинаковый правовой уровень участников;

5) авторами отмечается, что административная юрисдикция служит в конечном счете целям правоохраны, обеспечения стабильного правопорядка в сфере государственного управления, правовой защите административно-правовых отношений;

6) административно-процессуальная деятельность юрисдикционного характера в соответствии с действующим законодательством РФ не является исключительной прерогативой исполнительных органов (должностных лиц). Оно может осуществляться не только во внесудебном (административном) порядке, но и в судебном, причем сфера административной юрисдикции, осуществляемой различными органами судебной власти, постоянно расширяется;

7) административная юрисдикция имеет своим юридическим результатом соответствующее властное и одностороннее воздействие;

¹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1984.

8) допускается выделение в рамках единого института административно-юрисдикционной деятельности определенных ее видов. Каждый из них отличается тем или иным своеобразием, конкретными субъектами и т.п. На этой базе формируется понятие административного производства, под которым понимается нормативно урегулированный вид деятельности полномочных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел¹.

Д.Н. Бахрах полагает, что административный процесс:

а) представляет собой разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти. Таковыми являются и судьи (когда они рассматривают дела об административных проступках) и прокуроры;

б) направлен на решение определенных управленческих дел, достижение юридических результатов;

в) урегулирован нормами административного права. Автор признает, что государственной администрации приходится использовать полномочия при решении самых разнообразных дел. В зависимости от их содержания административный процесс – самый большой из юридических процессов – можно поделить на три части: процесс административного правотворчества; правонаделительный (оперативно-распорядительный) процесс; административно-юрисдикционный процесс. Конкретизируя содержание решаемых исполнительной властью дел, учитывая субъектов деятельности, каждую из трех названных разновидностей административного процесса можно разбить на более мелкие части – производства. Административное производство, будучи составной частью административного процесса, отличается от других административных производств, главным образом, содержанием решаемых дел, о чем прямо говорится в его названии².

Как видно, в разработках ведущих ученых немало общих моментов, но есть и специфические.

Деление административного процесса на производства обуславливает формирование институтов административно-процессуального права. Можно назвать институты дисциплинарного, приватизационного производства, производства по делам об административных правонарушениях и др.

Юридические нормы оформляют стадии процессуальной деятельности. Каждое юридическое дело проходит ряд стадий. Стадии как совокупность действий различаются непосредственными целями и задачами; особым кругом участников и спецификой их правового статуса; комплексом процессуальных действий; кругом юридических фактов; правовыми результатами и их процессуальным оформлением.

¹ Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации : учеб. – М., 1996. – С. 300.

² См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч.

§ 3. Структура административного процесса

Развитие научной разработки теории административного процесса началось в начале 60-х г. XX в. В тот период были заложены основы существующих до настоящего времени, по меньшей мере, двух позиций в понимании административного процесса: "юрисдикционной" (в узком смысле) и "управленческой" (в широком смысле) концепций.

Сторонники *"юрисдикционной"* концепции формировали свое представление об административном процессе на базе реально существовавших традиционных процессов: гражданского и уголовного. Юрисдикционная природа этих процессов (разрешение спора о праве и применение принуждения) легла в основу определения административного процесса как деятельности государственных органов по рассмотрению споров, возникающих при разрешении индивидуально-конкретных дел, а также по применению мер принуждения¹.

Представители *"управленческой"* концепции в административный процесс, помимо рассмотрения споров и применения принуждения, включают так называемые отношения положительного управленческого характера, реализуемые с целью осуществления функций и целей управления. Они считают, что административный процесс – не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но это, прежде всего, порядок реализации административно-правовых норм. Под административным процессом понимают порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, а также применение норм материального административного права.

Критерием структурирования административного процесса сторонники *"управленческой"* концепции определяют содержание выполняемых административными органами функций и разделяют административный процесс на административно-правотворческий, административно-право-наделительный (оперативно-распорядительный) и административно-юрисдикционный. При этом административно-правотворческий процесс объединяет производства: по принятию актов Правительством Российской Федерации; по принятию актов центральными федеральными органами исполнительной власти; по принятию указов и других актов главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др. Административно-право-наде-

¹ См., напр.: Салищева Н. Г. Указ. соч.; Иванов О. В. Рецензия на книгу Н. Г. Салищевой "Административный процесс в СССР" // Труды Иркутского гос. ун-та. Т. XXXIX. – Сер. юридич. – Вып. 7. – Ч. 2. – Иркутск, 1965. – С. 256; Самойленко А. В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1971. – С. 7. и др.

лительный (оперативно-распорядительный) процесс объединяет производства: по приватизации государственного имущества; по применению мер поощрения; по распределению ресурсов; по выдаче разрешений; по регистрации; по аттестации качества продукции. Административно-юрисдикционный процесс объединяет производства по жалобам граждан; по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное; исполнительное¹.

Анализ научных публикаций последние десятилетия выявляет еще один подход к определению структуры административного процесса. Эту третью концепцию условно можно назвать *"юстиционной"*. Сторонники этой концепции отмечают, что административный процесс – это процедура трехстороннего разрешения споров, и не относят к сфере административного процесса чисто материально-правовую деятельность органов государственного принуждения по реализации своей компетенции. В связи с этим, различают два процесса: управленческий и административный процесс (суть административная юстиция). Управленческий процесс – это система процедур управленческой деятельности, а административный процесс – это судебная реакция на возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности².

Об уяснении понятия и сущности управленческого процесса в науке административного права высказано достаточно много различных точек зрения. Разграничение административного и судебного процессов проводилось русскими учеными-административистами еще в начале XX в. В то время отмечалось, что спорные вопросы права в правовом государстве призваны разрешать судебные установления, а не администрация, именно в силу принципа разделения властей. Административная юстиция должна быть передана судебным установлениям (судам), а просто административные дела – администрации³.

Анализируя точки зрения представителей различных концепций можно предложить следующую структуру. Административный процесс можно разделить на три вида:

– административно-управленческий;

¹ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 2002. – С. 146-147; Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж, 1999. – С. 73-89; Кононов П. И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. – 2001. – № 7; Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов, 2000. – С. 39-40.

² См., напр.: Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5; Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 11.

³ См., напр.: Рязановский В. А. Единство процесса // Труды профессоров Иркутского университета. Вып. 2. – Харбин, 1924. – С. 41; Гаген В. А. Административная юстиция. – Ростов-н/Д., 1916. – С. 6.

- административно-юрисдикционный;
- административно-судебный.

Предложенная структура административного процесса не является чрезмерно расширительным его толкованием, напротив, позволяет четко разграничить виды административных процессов, определить место административных производств в системе этих процессов и в конечном итоге сформировать и систематизировать нормы административно-процессуального права, которые в ближайшем времени должны найти свое формально-юридическое закрепление в законодательстве.

За поддержку данного мнения говорит следующее:

1) суждение о существовании трех видов административных процессов, объединяющих в себе несколько административных производств, обусловлено самой спецификой административного процесса. Административный процесс – сложное правовое явление. Представление о нем не может быть производным от процессов гражданского и уголовного в силу его сущности, социальной роли и многообразной связи с государственным управлением. Специфичность, отличающая его, от процессов гражданского и уголовного, прежде всего, заключается в том, что он является юридической формой реализации исполнительной власти, которая выражается не только в правоприменении, но и в таком важном качестве, как правотворчество. В свою очередь, контроль за законностью действий органов исполнительной власти также возложен и на судебные органы;

2) все отмеченные процессы имеют административные корни, то есть правовой основой названных процессов являются нормы административного и административно-процессуального права. Искусственное выделение из этой конструкции управленческого и юрисдикционного процессов может привести к отрицанию единого предмета правового регулирования всей системы административного права;

3) каждый вид административного процесса осуществляется преимущественно различными органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, а также иными правомочными субъектами (например, судьями, рассматривающими определенные категории дел об административных правонарушениях). При этом все субъекты осуществляют свою юридическую деятельность на основе административно-процессуальных норм;

4) в ходе осуществления исполнительной власти реализуются различные правовые отношения (регулируемые нормами различных отраслей права – гражданского, трудового, финансового, таможенного и др.), которые могут ограничиваться рамками какого-то конкретного вида административного процесса, а не его составной части – административного производства.

§ 4. Виды административных производств

Обобщая многочисленные точки зрения ученых по вопросу определения структуры административного процесса, можно отметить, что одни ученые административный процесс представляют как совокупность административных производств, а другие – предлагают структурировать административный процесс из нескольких видов процессов.

В настоящее время как в науке, так и в практике сложилось устойчивое представление о соотношении понятий "процесс" и "производство", что нашло соответствующее отражение в действующем законодательстве. Так, согласно Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации гражданский процесс включает в себя следующие производства:

- исковое производство;
- приказное производство;
- производство по делам, возникающим из публичных отношений;
- особое производство;
- производство в суде второй инстанции и др.¹

Уголовный процесс включает в себя:

- досудебное производство;
- производство в суде первой инстанции;
- производство в суде второй инстанции;
- производство в надзорной инстанции;
- производство о применении принудительных мер медицинского характера и др.

Таким образом, на примере традиционных процессуальных отраслей можно судить о тенденции соотношения понятий "процесс" и "производство" как целого и части (процесс – есть сумма производств; производство – органическая часть процесса).

Административное производство как часть административного процесса – это особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе норм административно-процессуального права.

Большое разнообразие административных производств, предложенных учеными, обусловило необходимость их систематизации в структуре административного процесса. Вместе с тем, отмечая важность единообразного подхода к определению позиции об объективно-рациональном соотношении процессуально-правовых критериев, следует указать на необходимость четкого закрепления на законодательном уровне соотношения "процесс – производство – стадия".

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3590.

Основываясь на высказанной выше точке зрения о структуре административного процесса, состоящего из трех видов процессов (административно-управленческого, административно-юрисдикционного и административно-судебного), следует привести перечень административных производств, которые являются составной и неотъемлемой частью данных процессов.

Административно-управленческий процесс может состоять из следующих производств (процедур):

- по принятию нормативных актов государственного управления;
- по приватизации государственного и муниципального имущества;
- по применению мер поощрения;
- разрешительное (лицензирование, аттестация и аккредитация) производство;
- регистрационное производство;
- по распределению ресурсов и др.

Административно-юрисдикционный процесс, к примеру, включает в себя следующие производства:

- по административно-правовым жалобам и спорам;
- по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное;
- исполнительное.

Содержание *административно-судебного процесса* могут образовывать:

- производство в суде первой инстанции;
- производство в суде надзорной инстанции;
- производство по пересмотру судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам;
- особое производство;
- исполнительное производство по административным делам.

Перечисленные группы административных производств имеют общие черты:

- все они осуществляются в сфере государственного управления;
- осуществляются органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иными правомочными субъектами в сфере административной юрисдикции (например, судьями);
- регулируются нормами административно-процессуального права.

Вместе с тем каждое административное производство представляет собой систему норм, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения конкретных управленческих административных дел. Следовательно, является самостоятельным административно-процессуальным правовым институтом. Однако степень процессуализации различных административных производств не одинакова. В одних случаях производства имеют унифицированную процессуальную форму (например, по делам об административных правонарушениях), в других – соответствующая властная деятельность урегулирована недостаточно полно.

§ 5. Стадии административного производства

В каждом административном производстве можно выделить определенные его стадии в виде последовательно совершаемых процессуальных действий. Стадии делят на этапы, а их в свою очередь – на действия.

К стадиям относятся: возбуждение административного дела и направление его по подведомственности; рассмотрение административного дела компетентным органом и принятие соответствующего решения; исполнение решения, вынесенного по административному делу; обжалование решения и его пересмотр.

Рассмотрим характерные черты каждой из перечисленных стадий административного производства.

Возбуждение административного дела производится уполномоченным органом либо должностным лицом в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством.

Возбуждение дела может производиться по инициативе государственного органа, общественной организации, должностного лица, а также граждан. Например, дело об административном проступке возбуждается на основании протокола о правонарушении, составленного уполномоченным на то должностным лицом. Дело по жалобе на административный акт либо на другие юридически значимые действия должностного лица возбуждается по инициативе лица, подающего жалобу.

В стадии возбуждения административного дела совершается ряд процессуальных действий: собирание и фиксирование доказательств, оформление протокола (акта) о возбуждении дела, решение вопроса об условиях и основаниях приостановления или прекращения производства по делу, в частности установление факта дееспособности данного лица, решение вопроса о том, не пропущен ли установленный законом срок давности для возбуждения некоторых видов дел, и т.д.

Рассмотрение административного дела – одна из решающих стадий административного производства.

В соответствии с требованиями законности орган, разрешающий дело, обязан обеспечить объективное его рассмотрение и правильное разрешение по существу, а также активное участие в нем всех заинтересованных лиц. Особое значение здесь имеют такие принципы как публичность и гласность процесса. В стадии рассмотрения административных дел государственные органы наделяются рядом процессуальных полномочий: установить подведомственность дела; потребовать от органа, направившего дело, а также от других участников административного процесса представления необходимых дополнительных материалов и документов; отложить рассмотрение дела при нарушении административно-процессуальных норм, а также при неявке одной из сторон.

В то же время на государственный орган, рассматривающий дело, возлагаются определенные обязанности: ознакомиться с объяснениями гражданина или другого участника административного дела; установить определенный *срок* для проверки всех обстоятельств дела; обеспечить проведение проверки компетентным лицом, лично не заинтересованным в разрешении данного административного дела; применить в случае нарушения должностными лицами тех или иных требований процесса соответствующие санкции дисциплинарного или иного характера.

Характерной чертой российского административного процесса является возложение именно на государственный орган, рассматривающий административное дело, обязанности обеспечить установление объективной истины по каждому делу.

В стадии рассмотрения дела решающим юридическим фактом является *вынесение решения по делу*. Законодательство определяет основания и сроки вынесения решения; порядок принятия и форму решения, а также порядок и сроки его вручения заинтересованным лицам.

Решение органа государственного управления по административному делу по своей сути является индивидуальным актом управления и поэтому должно отвечать всем требованиям законности, предъявляемым к актам государственного управления.

Исполнение решения в случае нормального хода процесса является завершающей стадией административного производства. Законодательство определяет конкретные права и обязанности лиц, выполняющих решение, а также органов, призванных обеспечивать исполнение решения и в установленном порядке принимать меры принудительного характера.

В целях обеспечения законности, охраны интересов граждан закон предусматривает *возможность обжалования и пересмотра принятого уполномоченным органом решения*.

На практике обжалование и пересмотр решений по административным делам производятся следующими способами:

- обжалование решения в суд, где проводится фактически исследование всех обстоятельств по делу;
- административное обжалование решения и пересмотр дела в порядке внутриведомственного или надведомственного контроля;
- осуществление прокурорского надзора путем опротестования в порядке общего надзора незаконных решений государственных и общественных органов и их должностных лиц;
- пересмотр решения тем органом, который его принял (в связи с признанием органом допущенных им в процессе вынесения решения ошибок или по вновь открывшимся обстоятельствам).

§ 6. Принципы административного процесса

Административный процесс в узком или широком понимании, юрисдикционном или управленческом плане, несомненно, является процессуальной формой осуществления исполнительной власти. Характеризуя принципы административного процесса, есть основания говорить о системе процессуальных принципов, определяющих основы административно-процессуальной деятельности.

При определении системы принципов точки зрения ученых кардинально не расходятся. Анализируя различные классификации, можно выделить следующие основные принципы административного процесса: принцип законности; объективной истины; гласности; национального языка; процессуального равенства; оперативности и экономичности; ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение.

Принцип законности административного процесса основан на требованиях Конституции Российской Федерации. Его сущность заключается в том, что реализация материальных норм административного права должна осуществляться в точном соответствии с установленным законом порядком. Законность предполагает также охрану прав и законных интересов участников административного процесса. В этих целях установлена их судебная защита, а также существует административный порядок обжалования неправомерных действий (бездействия) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Принцип объективной истины – принятое решение должно основываться на объективном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела. Этот принцип обязывает субъекта управления при рассмотрении дела использовать все имеющиеся в его распоряжении доказательства, учесть их и правильно оценить.

Принцип гласности административного процесса заключается в публичности процесса и его доступности гражданам. Исключение составляет информация, содержащая сведения, отнесенные к государственной тайне, а также сведения об интимной стороне жизни участников процесса.

Принцип национального языка означает, что процесс ведется на русском языке или на языке субъекта Российской Федерации или большинства населения данной местности. Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства на родном языке через переводчика.

Принцип процессуального равенства состоит в закреплении определенного административно-процессуального статуса, согласно которому участники процесса не могут быть ограничены в правомочиях в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Принцип оперативности и экономичности заключается в том, что процесс ведется в максимально короткие сроки и его проведение требует минимума материальных затрат. Оперативности и экономичности процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых дело должно быть разрешено, рассмотрено и исполнено принятое по делу решение.

Принцип ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение – должностные лица, виновные в нарушении процессуальных норм или принятии незаконного акта (решения), несут установленную законом юридическую ответственность.

§ 7. Субъекты административного процесса

С точки зрения общей теории права, субъектами права признаются лицо, орган, организация, наделенные государством способностью быть носителями юридических прав и обязанностей. В понятие правосубъектности включаются такие свойства субъекта, как правоспособность и дееспособность. Универсальность субъектов административного процесса проявляется в том, что они являются участниками как материальных административно-правовых отношений, так и административно-процессуальных отношений.

В административном процессе могут участвовать разнообразные органы и лица: органы государственного управления (исполнительной власти), должностные лица, общественные организации и их представители, граждане и лица без гражданства. Все они являются участниками или сторонами административного процесса. Но положение, занимаемое каждым из них в механизме этого процесса, различно: одни разрешают индивидуальные дела, другие своими действиями создают условия для возникновения административного процесса (например, путем подачи жалобы, совершения административного правонарушения).

В науке отечественного административного права существуют различные взгляды на систему субъектов административного права и административного процесса. Обобщая различные точки зрения ученых, систему субъектов административного процесса можно представить в следующем виде:

1) индивидуальные субъекты:

- граждане Российской Федерации;
- иностранные граждане;
- лица без гражданства;

2) коллективные субъекты:

- органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;
- исполнительные органы местного самоуправления;
- предприятия и учреждения различных форм собственности;
- общественные объединения;
- иные органы государства и местного самоуправления.

Государственные и муниципальные служащие, уполномоченные разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления, выступают от имени соответствующих органов или своими действиями возбуждают административный процесс.

Первая группа субъектов (индивидуальные субъекты) выступает в административном процессе в качестве:

- лица, возбудившего управленческое (административное) дело перед органом, имеющим право на его разрешение;
- стороны административного спора;
- уполномоченного представителя;
- лица, в отношении которого ведется административное дело;
- потерпевшего;
- лица, защищающего права и интересы других участников процесса;
- свидетеля, переводчика, эксперта.

В каждом из перечисленных случаев административно-правовой статус индивидуального субъекта как участника административного процесса имеет свою специфику, обусловленную той ролью, которую выполняет субъект в процессе. Российское законодательство закрепляет общие процессуальные права и обязанности, признавая за гражданами (иностранцами гражданами, лицами без гражданства) административно-процессуальную правоспособность и административно-процессуальную дееспособность.

Второй группе субъектов принадлежит особая роль в сфере управленческих отношений. Органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления в той или иной мере наделены правами по разрешению конкретных управленческих дел. Они могут выступать в административном процессе в качестве: органа, рассматривающего и разрешающего управленческое дело; органа, возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; третьего лица; органа, защищающего права и законные интересы других лиц.

Предприятия и учреждения различных форм собственности по тем же основаниям, что и органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления, могут быть участниками административного процесса.

Общественные объединения и иные негосударственные организации могут выступать в административном процессе в качестве: негосударственного формирования, возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций; стороны административно-правового спора; третьего лица; органа, защищающего права и законные интересы других лиц.

Государственные и муниципальные служащие как субъекты административного процесса могут выступать в качестве: должностных лиц, уполномоченных разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного

управления; должностных лиц, возбудивших дело в связи с осуществлением своих функций; стороны административно-правового спора; представителя государственного органа или предприятия; третьего лица; лица, привлекаемого к дисциплинарной или административной ответственности.

Предусмотренные законом иные органы государственной власти и должностные лица могут выступать в административном процессе в качестве: лиц, возбудивших дело в связи с осуществлением своих функций; лиц, уполномоченных разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Бахрах, Д. Н. Административное право: учеб. / Д. Н. Бахрах. – М., 1996.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учеб. / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармалицкий. – М., 2003.

Бахрах, Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности / Д. Н. Бахрах. – Пермь, 1969.

Демин, А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11.

Демин, А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Вестник Московского университета. – 1998. – № 4.

Демин, А. А. Уточним понятие административного процесса / А. А. Демин // Административное право и процесс. – 2004. – № 1.

Кононов, П. И. Административный процесс: подходы к определению понятий и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6.

Кононов, П. И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства / П. И. Кононов // Журнал российского права. – 2001. – № 7.

Коренев, А. П. Кодификация советского административного права / А. П. Коренев. – М., 1970.

Махина, С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С. Н. Махина. – Воронеж, 1999.

Панова, И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды / И. В. Панова // Правоведение. – 2000. – № 2.

Панова, И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / И. В. Панова. – Саратов, 2000.

Петров, Г. И. О кодификации советского административного права / Г. И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – № 5.

Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М., 1984.

Старилов, Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 2004. – № 6.

Стребкова, А. А. Административный процесс как юридическая категория: понятие и сущность / А. А. Стребкова // Юрист-Правовед. – 2007. – № 4.

Студеникин, С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М., 1949.

ТЕМА 2. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Содержание темы:

- § 1. Понятие, предмет и метод административно-процессуального права.
- § 2. Система административно-процессуального права.
- § 3. Взаимодействие административно-процессуального права с иными отраслями российского права.

§ 1. Понятие, предмет и метод административно-процессуального права

Административно-процессуальное право сегодня находится в стадии активного развития. Причем особенностью этого периода является, что законодателем принимается все больше нормативных правовых актов, как целиком состоящих из административно-процессуальных норм, так и содержащих последние наряду с материальными административно-правовыми нормами. Разрабатываются многочисленные проекты Административно-процессуального и Административно-процедурного кодексов, увеличивается число ученых – сторонников существования автономной отрасли административно-процессуального права. Вследствие, появляются все новые исследования в этой сфере.

Жизненная необходимость разработки и принятия административно-процессуальных норм продиктованы потребностью максимального обеспечения прав и свобод человека в сфере государственного управления и защиты его от произвола органов государства, а с другой стороны – потребностью в упорядочении, четкой регламентации и повышении эффективности деятельности аппарата государственного управления. Значительное увеличение количества административно-процессуальных норм, постоянная работа над их качеством и эффективностью, своеобразие регулируемых ими общественных отношений ставит вопрос об обосновании относительной автономии административно-процессуального права, выработке его понятия и очерчивании предмета.

Традиционно основными критериями для выделения самостоятельной отрасли права являются предмет и метод правового регулирования.

Наиболее разработанной проблема предмета административно-процессуального права выступает в работах основоположника административно-процессуального права профессора В.Д. Сорокина.

Выделение единого предмета правового регулирования и обусловленного им единого метода правового регулирования, естественно, требует иного подхода и к проблеме определения оснований деления российского права на отрасли, поскольку традиционная схема, основанная на признании наличия у каждой отрасли своего предмета и метода, не дает ясного ответа на вопрос об особенностях отраслевого метода.

Существование предмета регулирования каждой отрасли российского права не вызывает ни малейших сомнений с той, однако, оговоркой, что каждый предмет отраслевого регулирования – это, как говорится, не самоцель, не изолированное самодостаточное явление, каким он фактически предстает в существующей общетеоретической концепции, а при всей его несомненной значимости – это органическая часть более высокой системы, а именно единого предмета правового регулирования для всей системы российского права.

Кроме того, у каждой отрасли российского права можно выделить наличие правовых норм соответствующей степени системной организации, т.е. определенной внутренней структуры, элементами которой являются институты.

Для того чтобы выступать в качестве отрасли, группа процессуальных норм, имеющая свой предмет, а также соответствующую структурную организацию, должна еще обладать реальной способностью взаимодействовать с другими отраслями российского права как подсистемами одного и того же уровня. Этот признак в полной мере присущ трем группам процессуальных норм, образующим соответственно три процессуальные отрасли – гражданско-процессуальное, административно-процессуальное и уголовно-процессуальное право.

В то же время, как известно, существуют и другие группы процессуальных норм, которые, в отличие от названных, действуют в границах соответствующих материальных отраслей российского права, за исключением, разумеется, гражданского, административного и уголовного, "потребности" которых в полной мере удовлетворяются одноименными процессуальными отраслями. Эти группы процессуальных норм не могут рассматриваться как отрасли. Для такого признания у них нет третьего обязательного признака – взаимодействия с другими отраслями российского права на их системном уровне.

Таким образом, признаками отрасли российского права являются не только традиционные "предмет и метод", а еще наличие соответствующей степени внутренней организации, позволяющей данной группе норм выступать элементом системы права в целом и способность взаимодействовать с иными отраслями как системами одного и того же уровня.

Так, И.В. Панова разделяя мнение В.Д. Сорокина о том, что административно-процессуальные нормы обладают всеми необходимыми признаками отрасли российского права, отмечает, что в соответствии с признанной в теории права позицией реально существующая группа правовых норм может являться отраслью российского права, если соответствует трем требованиям:

а) имеет свой предмет правового регулирования (т.е. группу общественных отношений, отличающихся от иных групп качественной характеристикой);

б) имеет соответствующую степень своей внутренней организации (т.е. систему, позволяющую этой группе отношений выступать в качестве элемента системы права в целом, что, в свою очередь, влечет наличие обособленной нормативной базы);

в) обладает способностью взаимодействовать не с отдельными группами норм других отраслей, а с отраслями в целом (т.е. с системами такой же степени организации аналогичного уровня) с помощью метода правового регулирования. Наличие всех трех взаимосвязанных факторов позволяет рассматривать группу правовых норм в качестве отрасли российского права"¹.

При определении круга общественных отношений, входящих в предмет административно-процессуального права, следует учитывать следующее. В деятельности органов государственного управления постоянно и непрерывно возникают управленческие дела, которые требуют своего разрешения.

Кроме того, граждане, их объединения, организации, предприятия и учреждения также испытывают постоянную необходимость обращаться в органы государственного управления за разрешением таких дел (регистрация, лицензирование, выдача различных разрешений, справок). Для того чтобы правильно решить то или иное административное дело, необходимо реализовать соответствующую норму материального административного права в конкретном индивидуальном деле. Большинство материальных норм административного права не могут быть реализованы произвольно, а лишь в определенном порядке, который и регулируется административно-процессуальным правом.

По мнению П.И. Кононова, "отрасль права должна объективно существовать в виде содержательной части соответствующей обособленной системы нормативных правовых актов либо одного обособленного кодифицированного нормативного акта. Например, гражданское процессуальное право и уголовно-процессуальное право существуют как отрасли права благодаря тому, что в системе законодательства имеются обособленные нормативные акты, содержащие нормы этих отраслей – Гражданский процессуальный и Уголовно-процессуальный кодекс. Если бы не было таких обособленных нормативных актов, не существовало бы и указанных отраслей права"².

Однако весьма сомнительным представляется аргумент, согласно которому наличие обособленного нормативного акта является необходимым признаком отрасли права.

Административно-процессуальное законодательство неразрывно связано с административным, даже та его часть, которая формально обособлена от него в виде отдельных административно-процессуальных актов. Тем самым административно-процессуальное законодательство является составной, органической частью административного законодательства.

Конституция Российской Федерации рассматривает административное и административно-процессуальное законодательство как две самостоятельные, хотя, разумеется, и связанные между собой, отрасли российского законодательства.

¹ Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов : Приволжское книжное издательство, 2001. – С. 77.

² Кононов П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. – Киров, 2001. – С. 62.

Кроме того, вряд ли нуждается в доказательствах тот факт, что, например, гражданское процессуальное право "обслуживает" гражданское материальное право и ряд примыкающих к нему иных материальных отраслей; административно-процессуальное право имеет своей задачей реализацию материального административного права и ряд иных материальных отраслей; аналогичным образом проявляется связь между материальным и процессуальным уголовным правом.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что при всей зависимости процессуальных отраслей от соответствующих материальных первые отнюдь не могут рассматриваться как производные от вторых.

Каждая процессуальная отрасль сохраняет свое самостоятельное положение, хотя ее предмет и формируется под влиянием особенностей группы общественных отношений, которая составляет предмет правового регулирования одноименной материальной отрасли. Поэтому предмет процессуальной отрасли права выглядит более сложным в структурном отношении, нежели предмет материальной отрасли, поскольку он включает в себя несколько элементов, а именно: фактическое общественное отношение, ставшее предметом регулирования материальной отрасли, плюс материальное правовое отношение, опосредующее данное общественное отношение и являющееся, следовательно, его своеобразной второй стадией.

Стало быть, в сферу действия того или иного процессуального права "попадает", в сущности, соответствующее материальное правовое отношение. Иначе и быть не может, ибо фактическое отношение, приобретая форму правового отношения с целью достижения правового результата, может это сделать только с помощью соответствующих процессуальных норм, регулирующих процедуру достижения требуемого или желаемого юридического результата.

Продолжая характеристику предмета административно-процессуального права, следует отметить, что на этот предмет, несомненно, влияние оказывает и наличие соответствующего вида процесса – гражданского, административного и уголовного. Как уже отмечалось, процессуальное право регулирует не только отношения, складывающиеся в ходе осуществления того или иного вида процесса, но и различные стороны самой этой процессуальной деятельности путем установления определенных правил ее отправления.

Для того чтобы очертить круг отношений, составляющих предмет административно-процессуального права, прежде всего должно обратиться к характеристике предмета материального административного права. Поскольку отношения, регулируемые материальным административным правом, входят основной частью в предмет административно-процессуального права, постольку характеристика предмета материального административного права в принципе будет приемлема и для характеристики предмета процессуального административного права. Следует при этом сделать

необходимую оговорку: в рамках данной работы не ставится задача анализа предмета материального административного права. Это большая самостоятельная проблема, которой и прежде, и в настоящее время уделяется особое внимание.

В конечном итоге следует заключить, что предмет административно-процессуального права представляет собой сложное структурное явление, объединяющее три составные части:

а) общественные отношения, регулируемые материальным административным правом и, следовательно, выступающие как материальные административно-правовые отношения, реализация которых обеспечивается с помощью административного процесса;

б) те общественные отношения, регулируемые нормами гражданского, трудового, финансового, семейного и других отраслей российского права, которые (отношения) связаны с решением задач государственного управления, т.е. осуществления исполнительной власти, и для своей реализации требуют процессуальных действий органов исполнительной власти;

в) сама процессуальная деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, уполномоченных на это законом.

Здесь достаточно отчетливо выступает, пожалуй, самая существенная особенность предмета любой процессуальной отрасли российского права. Эта особенность состоит в том, что если в предмет материальной отрасли входят только качественно обособленные общественные (фактические) отношения, то в предмет процессуальной отрасли входят не только эти отношения, ставшие теперь уже правовыми под воздействием норм данной отрасли материального права, но и процессуальная деятельность соответствующих государственных органов, в первую очередь органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

У процессуальной отрасли двуединая задача – регулировать правовые отношения, с одной стороны, и сам порядок их реализации, т.е. определенную разновидность процесса, – с другой.

Отсюда следует, что предметом регулирования административно-процессуального права являются материальные правовые отношения, возникающие в связи с осуществлением задач государственного управления, а также деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, урегулированная административно-процессуальными нормами.

Предмет административно-процессуального права может быть определен как общественные отношения, складывающиеся при рассмотрении и разрешении индивидуальных управленческих дел органами исполнительной власти, а в предусмотренных законодательством случаях и другими, уполномоченными на то органами, а также общественные отношения, возникающие при осуществлении административного правотворчества.

Административно-процессуальное право использует императивный метод регулирования общественных отношений. Наиболее выраженным является такой элемент этого метода, как предписание, которое, прежде всего, обращено к субъектам государственного управления.

Рассмотрение понимания предмета и метода административно-процессуального права дает возможность определить ее как систему правовых норм, регулирующую общественные отношения, складывающиеся при рассмотрении и разрешении индивидуальных административных дел, а также возникающие при осуществлении административного правотворчества.

§ 2. Система административно-процессуального права

Действующее законодательство содержит большое число административно-процессуальных правил, регулирующих многие стороны общественной жизни в нашей стране. Не будет преувеличением формула, согласно которой почти в каждом нормативном акте, так или иначе разрешающем вопросы государственного управления, наряду с материальными присутствуют и процессуальные административно-правовые нормы.

К слову сказать, законодательная практика и сейчас значительно опережает теорию, что совершенно противостоит, но закономерно. Достаточно вспомнить, что на протяжении нескольких десятилетий теоретические разработки административного процесса и административно-процессуального права практически были едва ли не полностью свернуты. И только за последние несколько лет эта работа несколько активизировалась.

Основой складывающейся в настоящее время отрасли административно-процессуального права, образование которой связано с появлением и утверждением новых концепций и понятий, является административный процесс.

Система административно-процессуального права представляет собой научно организованную совокупность процессуально-правовых норм, распределенных по правовым институтам и подотраслям, которые образуют отрасль.

Система данной отрасли права, как считает В.Д. Сорокин, включает две большие группы норм. К *первой группе* отнесены нормы, определяющие цели и задачи процессуальной деятельности органов государственного управления, должностных лиц и других участников административного процесса; ко *второй* – нормы, регулирующие более узкий круг общественных отношений, а именно: отношения, возникающие в ходе рассмотрения индивидуально-конкретных дел (порядок подготовки и принятия актов управления, порядок рассмотрения жалоб и заявлений граждан и др.). Эти виды производств и составляют особенную часть административно-процессуального права.

Административно-процессуальные нормы, выполняющие общие функции, составляют Общую часть административно-процессуального права. В этом нетрудно убедиться, если сравнить их с нормами, которые составляют Общую часть материального административного права¹:

а) закрепляющие принципы государственного управления, а также управления общественного;

¹ Петров Г. И. Советское административное право. Часть Общая. – Л., 1970. – С. 31; Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. – М., 1967. – С. 64.

- б) определяющие правовое положение граждан в сфере управления;
- в) регулирующие порядок организации и функционирования органов управления;
- г) регулирующие порядок организации предприятий и учреждений;
- д) регулирующие службу в органах управления;
- е) определяющие правовое положение общественных организаций в сфере управления;
- ж) регулирующие порядок издания актов управления;
- з) регулирующие применение мер убеждения и принуждения в сфере управления;
- и) регулирующие контроль исполнения в управлении;
- к) обеспечивающие соблюдение законности в управлении.

Другая большая группа административно-процессуальных норм регулирует более узкие, обособленные группы общественных отношений, возникающих главным образом в ходе осуществления того или иного вида административного производства. Эти нормы в своей совокупности составляют Особенную часть административно-процессуального права.

Таким образом, система российского административно-процессуального права может быть представлена в следующем виде:

Общая часть

I. Административно-процессуальные нормы, регулирующие статус участников административного процесса.

1. Нормы, регулирующие статус индивидуальных участников административного процесса:

1.1. Граждан Российской Федерации.

1.2. Иностранцев граждан и лиц без гражданства.

2. Нормы, регулирующие статус коллективных субъектов административного процесса:

2.1. Федеральных органов исполнительной власти:

- Правительства Российской Федерации и подразделений его аппарата;
- федеральных министерств и подразделений их центральных аппаратов, местных территориальных органов;

- иных федеральных органов исполнительной власти, подразделений их центральных аппаратов, местных территориальных органов;

- полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

2.2. Нормы, регулирующие статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации);

- иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Нормы, регулирующие статус государственных служащих:
 - федеральных государственных служащих;
 - государственных служащих субъектов Российской Федерации;
 - муниципальных служащих.

4. Нормы, регулирующие статус исполнительных органов местного самоуправления.

5. Нормы, регулирующие статус предприятий и учреждений различных форм собственности, их внутренних подразделений.

6. Нормы, регулирующие статус общественных объединений:
 - политических общественных объединений;
 - неполитических общественных объединений.

II. Административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок производства по индивидуально-конкретным делам в сфере государственного управления:

1. Нормы, регулирующие положение лиц, участвующих в производстве по индивидуально-конкретному делу.

2. Нормы, регулирующие принципы административного процесса.

3. Нормы, регулирующие общий порядок рассмотрения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления.

4. Нормы, регулирующие порядок вынесения решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

5. Нормы, регулирующие порядок исполнения решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

6. Нормы, регулирующие порядок обжалования решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

7. Нормы, регулирующие порядок опротестования решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

8. Нормы, регулирующие порядок пересмотра и отмены решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

III. Административно-процессуальные нормы, регулирующие контрольно-надзорную деятельность в целях обеспечения законности при рассмотрении индивидуально-конкретных дел органами исполнительной власти.

Особенная часть

1. Нормы, регулирующие производство по принятию нормативных актов государственного управления.

2. Нормы, регулирующие производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления.

3. Нормы, регулирующие производство по административно-правовым жалобам и спорам.

4. Нормы, регулирующие производство по делам о поощрениях.

5. Нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях.

6. Нормы, регулирующие производство по дисциплинарным делам.

7. Нормы, регулирующие лицензионное производство.
8. Нормы, регулирующие регистрационное производство.
9. Нормы, регулирующие исполнительное производство.

§ 3. Взаимодействие административно-процессуального права с иными отраслями российского права

Не подлежит сомнению тезис о том, что административно-процессуальные нормы наиболее тесно и многообразно связаны с материальными административно-правовыми нормами.

Характер связей административно-процессуального права с иными отраслями российского права неодинаков как по масштабам, так и по содержанию. Но факт налицо – *административно-процессуальное право реально обслуживает большинство общепризнанных у нас материальных отраслей российского права*, отчетливо демонстрируя значительное опережение практики по сравнению с теорией, отдельные представители которой отмечают, что административно-процессуальное право еще не сложилось.

Следует обратиться к характеристике реальных связей административно-процессуального права с другими отраслями российского права.

1. Административно-процессуальное право тесно связано с конституционным правом. Важнейшие положения административно-процессуального права находят свое закрепление в нормах Конституции Российской Федерации:

а) закрепление Конституцией Российской Федерации принципа разделения власти (ст. 10), среди которых важная роль отведена исполнительной власти, в рамках деятельности которой осуществляется основная административно-процессуальная деятельность;

б) широкие права и свободы граждан Российской Федерации, а также их обязанности, закрепленные Конституцией Российской Федерации, во многом реализуются с помощью административно-процессуальных норм, регулирующих, например, порядок рассмотрения предложений и заявлений граждан, а также их жалоб органами исполнительной власти, предприятиями, организациями, органами местного самоуправления, должностными лицами;

в) принципиальное значение имеет указание Конституции Российской Федерации (п. "к" ст. 72), согласно которой к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено, в частности, административное и административно-процессуальное законодательство;

г) глава 6 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", другие законодательные акты закрепляют основы правового статуса органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – Правительства России, федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти, органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, главные направления деятельности исполнительной власти, юридические формы ее реализации и т.д. Административно-процессуальные нормы имеют самое непосредственное отношение к регулированию различных аспектов осуществления исполнительной власти на всех уровнях;

д) Конституция Российской Федерации (п. "т" ст. 71), федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и др. создали необходимую правовую основу для регулирующего воздействия административно-процессуальных норм на соответствующие стороны осуществления государственно-служебной деятельности.

2. Административно-процессуальные нормы определенным образом связаны с материальным гражданским правом, обеспечивая реализацию некоторых разновидностей гражданско-правовых отношений. Основные формы взаимодействия норм названных отраслей российского права отражены в Гражданском кодексе Российской Федерации. Например:

– к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой... гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (п. 3 ст. 2);

– гражданские права и обязанности могут возникать из актов государственных органов, в том числе органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей (п. 1 ст. 8);

– защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд... (п. 2 ст. 11).

В современных условиях заметно расширяется сфера совместного гражданско-правового и административно-процессуального регулирования все возрастающего числа отношений. Речь идет, например, о процедуре регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В соответствии со ст. 51 Гражданского кодекса юридические лица подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Только с момента регистрации, осуществляемой с помощью административно-процессуальных норм, юридическое лицо считается созданным.

Заметный удельный вес в совместном регулировании двух названных отраслей российского права приобретает лицензионное производство, в котором материально-правовую сторону обеспечивает гражданское право, а процессуальную – нормы административно-процессуального права.

3. Административно-процессуальные нормы участвуют в реализации отношений, складывающихся в сфере действия финансового права (например,

с помощью административно-процессуальных норм регулируется порядок принятия нормативных правовых актов Минфином России посредством одноименного административного производства. Так, Минфин России регистрирует выпуск ценных бумаг, а также лицензирует деятельность страховых организаций).

В области финансового права с помощью административно-процессуальных норм осуществляется лицензирование всех видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в соответствии со ст. 39 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг". Лицензии выдает Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг или уполномоченные ею органы на основании генеральной лицензии.

4. Административно-процессуальные нормы взаимодействуют с российским трудовым правом по нескольким направлениям. Прежде всего, это участие в регулировании государственно-служебных отношений, осуществляемом как Трудовым кодексом Российской Федерации, так и Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и другими актами. В этом плане есть основания говорить о ряде процедур, представляющих собой определенные административные производства, например, по делам о поощрениях, по рассмотрению предложений и заявлений работников, по делам о рассмотрении их жалоб, производства по дисциплинарным делам, а также по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются, к примеру, должностные лица органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и т.д.

5. Административно-процессуальные нормы участвуют в регулировании отношений, складывающихся в сфере действия семейного права. Так, Семейный кодекс Российской Федерации устанавливает, что "защита семейных прав осуществляется судом, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, государственными органами или органами опеки и попечительства" (ст. 3).

Поскольку признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния, то права и обязанности супругов возникают только со дня государственной регистрации брака в этих органах.

Как известно, семейное законодательство предусматривает основания для расторжения брака в органах загса, осуществляющих регистрацию названной процедуры.

Административно-процессуальные нормы регулируют также порядок осуществления исполнительного производства по принудительному взысканию алиментов, розыска должника, уклоняющегося от уплаты алиментов, с помощью органов внутренних дел, что предусмотрено Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве".

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах. – М., 1996.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М. : Юристь, 2008.

Дополнительная

О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 10 января 2009 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 30 июня 2008 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 3 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

О рынке ценных бумаг : федер. закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 3 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1918.

Демин, А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11.

Демин, А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Вестник Московского университета. – 1998. – № 4.

Демин, А. А. Уточним понятие административного процесса / А. А. Демин // Административное право и процесс. – 2004. – № 1.

Козлов, Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М., 1967.

Кононов, П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования / П. И. Кононов. – Киров, 2001.

Кононов, П. И. Административный процесс: подходы к определению понятий и структуры // Государство и право. – 2001. – № 6.

Панова, И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. – 2000. – № 2.

Панова, И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / И. В. Панова. – Саратов, 2000.

Петров, Г. И. Советское административное право : учеб. / Г. И. Петров. – Л., 1970.

Стребкова, А. А. Административный процесс как юридическая категория: понятие и сущность / А. А. Стребкова // Юрист-Правовед. – 2007. – № 4.

Студеникин, С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М., 1949.

ТЕМА 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ НОРМЫ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Содержание темы:

§ 1. Понятие и особенности административно-процессуальных норм.

§ 2. Классификация административно-процессуальных норм.

§ 3. Понятие административно-процессуального правоотношения.

§ 4. Структура, содержание и виды административно-процессуальных правоотношений.

§ 5. Субъекты и объекты административно-процессуальных правоотношений.

§ 1. Понятие и особенности административно-процессуальных норм

Административно-процессуальные нормы – разновидность действующих юридических правил поведения людей, установленных государством. Поэтому они обладают всеми признаками, которые свойственны правовой норме вообще.

Процессуальные правовые нормы тесно связаны с материальными нормами, что предопределено их принадлежностью к одной системе права – российскому праву.

Своеобразие процессуальных норм проявляется в том, что они обусловлены не только особенностями социально-правовой среды, но и особенностями материальных норм той отрасли права, с которой они наиболее тесно связаны и потребности которой обслуживают. Таким образом, есть основание говорить о своеобразном вторичном характере процессуальных норм, поскольку само их существование подчинено общей задаче реализации соответствующих материальных норм.

Поскольку административно-процессуальные нормы относятся к нормам правовым, они, естественно, должны рассматриваться как правила общего характера, установленные или санкционированные государством.

Для материальных и процессуальных норм административного права сферой регулирования является государственное управление, где реализуются многообразные функции органов исполнительной власти на всех уровнях государства.

Вместе с тем между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами существуют и различия:

– административно-процессуальные нормы имеют более широкий предмет правового регулирования. Процессуальные нормы административного права применяются и там, где возникает необходимость в реализации материальных норм иных отраслей российского права;

– если норма материального административного права отвечает на вопрос, что надо сделать (или не делать) для реализации этих прав и обя-

занностей, то норма процессуального административного права отвечает на вопрос, как, каким образом, в каком порядке названные права и обязанности могут и должны быть реализованы. Материальные отношения следует рассматривать как предварительное условие возникновения административно-процессуального правоотношения.

Представители "юрисдикционной" концепции административного процесса выделяют следующие различия между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами.

Во-первых, нормы материального административного права определяют содержание прав и обязанностей сторон административно-правового отношения по существу, в то время как нормы процессуального права (если они применимы к разрешению данного спора) определяют порядок принудительного разрешения спора, могущего возникнуть между сторонами данного правоотношения.

Во-вторых, нормы материального административного права устанавливают определенные запреты, учитывая интересы охраны общественного порядка, содержат перечень административных наказаний за проступки, а нормы процессуальные определяют порядок привлечения лиц к ответственности, начиная от составления процессуальных документов, удостоверяющих факт правонарушения, и заканчивая порядком принудительного исполнения наложенного наказания.

Отличие административно-процессуальных норм от норм иных процессуальных отраслей российского права заключается в следующем:

1) различен круг субъектов, которые правомочны устанавливать процессуальные нормы различных отраслей. Так, гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы устанавливаются федеральным законодателем в соответствии с пунктом "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации.

Что же касается административно-процессуальных норм, то их создание согласно Конституции Российской Федерации является предметом совместной деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на основании (п. "к" ст. 72);

2) существуют заметные различия и в круге субъектов, применяющих административно-процессуальные и иные процессуальные нормы. Гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы правомочны применять строго ограниченный круг субъектов, обозначенный в соответствующих процессуальных законах. Круг субъектов правоприменения административно-процессуальных норм более широк и многообразен;

3) реализация административно-процессуальных норм не всегда связана с принуждением в отношении участников правоотношений. Элемент принуждения как таковой характерен лишь для сравнительно небольшой части административно-процессуальных норм.

Таким образом, административно-процессуальным нормам присущи *две основные особенности*:

– их управленческий характер (поскольку они регулируют отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, в которой реализуются полномочия органов исполнительной власти). Эта особенность позволяет отграничить административно-процессуальные нормы от всех иных правовых норм, кроме норм материального административного права, которые также регулируют управленческие общественные отношения;

– это процессуальные правила, которые регулируют только те управленческие отношения, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Соответственно, *административно-процессуальная норма* – это установленное правомочным государственным органом Российской Федерации и субъекта Российской Федерации общее правило, регулирующее правовые отношения, возникающие при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере реализации властных полномочий исполнительных органов государственной власти.

§ 2. Классификация административно-процессуальных норм

Существуют различные классификации административно-процессуальных норм в зависимости от оснований выделения и авторской позиции.

Следует классифицировать административно-процессуальные нормы по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по объему регулирования; 3) по юридической силе; 4) по кругу субъектов права, на которых распространяется действие нормы; 5) по видам административного производства; 6) по характеру диспозиции; 7) по действию в пространстве; 8) по действию во времени.

Деление административно-процессуальных норм *по содержанию*:

а) нормы, регулирующие административно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере экономической и составляющих ее многочисленных отраслях – промышленности, строительстве, транспорте и т.д.;

б) нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в социально-культурной сфере и отраслях, ее составляющих, к которым относятся образование, наука, культура, здравоохранение и др.;

в) нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в административно-политической сфере и отраслях, ее образующих, таких, как оборона, безопасность, внутренние дела, юстиция и др.

По объему регулирования административно-процессуальные нормы делятся на *общие и специальные*.

К общим относятся административно-процессуальные нормы, действие которых распространяется на многие отрасли государственного управления.

Такие нормы содержатся, например, в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

К специальным относятся административно-процессуальные нормы, регулирующие отношения, которые возникают преимущественно в пределах одной отрасли или в отношении какого-либо органа. Примером акта, содержащего такого рода нормы, может служить Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России".

По юридической силе административно-процессуальные нормы подразделяются на правила, изданные органами государственной власти различного уровня в соответствии с существующей своеобразной иерархией органов государственной власти. Так, административно-процессуальные нормы, содержащиеся, например, в федеральных законах, обладают большей юридической силой по сравнению с нормами административно-процессуального права, содержащимися, скажем, в нормативных актах федеральных министерств.

Например, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", является определяющим для иных актов, принимаемых органами исполнительной власти и регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан структурами какого-либо ведомства. В качестве примера последнего можно привести Инструкцию по работе с обращениями граждан в системе МВД России, утвержденную приказом МВД России от 22 сентября 2006 г. № 750.

По кругу субъектов права, на которых распространяется действие административно-процессуальных норм, они подразделяются:

а) на нормы, устанавливающие правила поведения для граждан Российской Федерации. Такие нормы содержатся, например, в распоряжениях Президента Российской Федерации от 21 октября 2006 г. № 507-рп "О бланках документов к государственным наградам Российской Федерации и государственным наградам СССР" и от 3 апреля 1997 г. № 96-рп "Об утверждении Инструкции о порядке вручения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации";

б) нормы, регулирующие порядок деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, внутренних подразделений этих органов. Например, Приказ Минкультуры России от 8 ноября 2005 г. № 536 "О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти";

в) нормы, регулирующие порядок деятельности предприятий и учреждений независимо от форм собственности. Такого рода нормы содержатся в актах, регулирующих порядок лицензирования определенных видов деятельности. К их числу относится, например, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности";

г) нормы, регулирующие деятельность политических и неполитических общественных объединений. Административно-процессуальные нормы данного вида содержатся, например, в Административном регламенте исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденном Приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. № 96.

По видам административного производства следует различать:

а) нормы, регулирующие производство по принятию нормативных актов органами исполнительной власти;

б) нормы, регулирующие производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

в) нормы, регулирующие производство по административно-правовым жалобам и спорам;

г) нормы, регулирующие производство по делам о поощрениях;

д) нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях;

е) нормы, регулирующие производство по дисциплинарным делам в сфере государственного управления;

ж) нормы, регулирующие регистрационное производство;

з) нормы, регулирующие лицензионное производство;

и) нормы, регулирующие исполнительное производство.

По характеру диспозиции административно-процессуальные нормы традиционно делятся на три вида:

а) нормы, обязывающие, содержащие меру должного поведения, выраженного в активной форме. Эти нормы реализуются путем исполнения. Примером могут служить нормы, содержащиеся в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713;

б) нормы управомочивающие, т.е. содержащие меру возможного поведения субъекта права. Например, нормы Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании", Постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2008 г. № 71, утвердившего Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении);

в) нормы запрещающие, которые содержат меру должного поведения, выраженного в пассивной форме. Эти нормы реализуются путем соблюдения. Соответствующая группа норм данного вида содержится, например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в других актах.

По действию в пространстве административно-процессуальные нормы делятся:

а) на нормы, действующие на территории Российской Федерации независимо от их отраслевой принадлежности. Такого рода нормы содержатся в федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, актах федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти, действуют на всей территории Российской Федерации, за исключением случаев, специально предусмотренных данным актом. Такие случаи предусмотрены, в частности, Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", когда чрезвычайное положение объявлено на части территории Российской Федерации;

б) нормы, действующие на территории субъекта Российской Федерации. Основой для существования административно-процессуальных норм данной группы является п. "к" ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По действию во времени административно-процессуальные нормы делятся:

а) на нормы, действующие в течение неопределенного времени, т.е. до тех пор, пока они не будут отменены соответствующим органом государственной власти. Такие нормы составляют большинство действующих административно-процессуальных правил;

б) нормы, действующие определенный срок. Примером могут служить нормы, содержащиеся в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", согласно ст. 9 которого "срок действия чрезвычайного положения, вводимого на территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток".

§ 3. Понятие административно-процессуального правоотношения

Административно-процессуальные правоотношения – разновидность правовых отношений; предусмотренные административно-процессуальной нормой юридические связи между конкретными субъектами административного процесса, обладающими определенными правомочиями и юридическими обязанностями в сфере государственного управления.

Особенности административно-процессуальных правоотношений:

1. Процессуальное административно-правовое отношение отличается от материального особенностями возникновения. Для того чтобы возникло материальное отношение, необходимы: нормы права, правосубъектность,

юридический факт. Для того чтобы возникло административно-процессуальное правоотношение, должна существовать еще одна разновидность правовых норм – административно-процессуальные нормы и, следовательно, только при наличии одновременно материальных и процессуальных административно-правовых норм возможно возникновение административно-процессуального правоотношения.

Юридическим фактом здесь является соответствующее материальное правоотношение, в т.ч. регулируемые иными материальными отраслями российского права.

Административно-процессуальное правоотношение возникает на основе определенного материального правоотношения, а изменяется и прекращается оно уже под действием иных юридических фактов.

2. Если материальные нормы административного права регулируют "статические" отношения, то процессуальные нормы регулируют отношения "динамические", для которых особое значение имеют действия их субъектов.

В свою очередь действия участников административно-процессуальных правоотношений, осуществляемые в предусмотренной законом последовательности, обуславливают известную стадийность развития правоотношения.

3. Их назначение – обеспечение реализации соответствующей материальной нормы. Отсюда следует, что административно-процессуальное правоотношение в полном соответствии с диспозицией административно-процессуальной нормы выступает как средство осуществления определенного материального отношения.

4. Более сложная структура – наличие нескольких участников, а также подвижность этих отношений.

Можно выделять основное административно-процессуальное правоотношение и отношения, которые возникают в связи с основным и являются, так сказать, попутными, вспомогательными.

5. Круг субъектов: участниками этого вида правоотношений являются все субъекты сложившегося ранее материального правоотношения, и кроме того, некоторые субъекты, которые в материальном отношении не участвуют.

Таким образом, *административно-процессуальные правоотношения* – это регулируемые правом отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях иными государственными органами. От имени государственных органов могут выступать их должностные лица.

§ 4. Структура, содержание и виды административно-процессуальных правоотношений

Структура административно-процессуальных правоотношений — это функциональное единство составляющих отношение элементов.

Структуру любого правоотношения образуют следующие элементы:

1. Субъекты правоотношения.
2. Объект правоотношения.
3. Права и обязанности субъектов правоотношения (содержание правоотношения).

Субъекты (участники) и объекты административно-процессуальных правоотношений будут рассмотрены в рамках отдельного вопроса, поэтому сразу перейдем к характеристике содержания правоотношений.

Содержанием правоотношения традиционно считается совокупность правомочий и юридических обязанностей субъектов этих отношений.

Концепция содержания правоотношения, предложенная профессором О.С. Иоффе: в каждом правоотношении необходимо различать содержание троякого рода: материальное, волевое и юридическое. К материальному относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Материальное содержание правоотношения предопределяет его волевое содержание. В свою очередь волевое содержание правоотношения закрепляется при помощи его юридического содержания, которое воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников.

Профессор В.Д. Сорокин, применяя концепцию О.С. Иоффе, пришел к следующим выводам. Решая вопрос о материальном содержании административно-процессуальных правоотношений, следует учитывать, во-первых, вторичный характер административно-процессуального правоотношения по сравнению с корреспондирующим материальным правоотношением, а во-вторых, связь административно-процессуальных правоотношений не только с материальными административно-правовыми отношениями, но и с материальными отношениями, регулируемые нормами других отраслей российского права.

Если материальным содержанием административно-правового (материального) отношения является закрепляемое им фактическое общественное отношение, то материальное содержание административно-процессуального правоотношения оказывается более сложным: его составляет не только фактическое общественное отношение, закрепляемое материальным административно-правовым отношением, но также и само это материальное правоотношение.

Поэтому материальное содержание административно-процессуального правоотношения включает в себя два компонента (фактический и юридический), выступающие в единстве и взаимосвязи как определенная система и представленные формулой "общественное отношение — материальное правовое отношение".

При этом вовсе не обязательно, чтобы юридический компонент материального содержания административно-процессуального правоотношения был также административно-правовым, т.к. материальное отношение, реализуемое с помощью административно-процессуального, может относиться и к другой отрасли российского права. Административно-процессуальное правоотношение является, таким образом, второй стадией реализации фактического общественного отношения, опосредованного материальным правовым отношением.

Юридическое содержание любого правоотношения, в том числе и административно-процессуального, имеет, несомненно, волевою природу. Оно проявляется прежде всего в том, что возникновение, изменение и прекращение правовых отношений в обществе, во-первых, связано с действием правовых норм, определенных общих правил волевого характера и, во-вторых, в каждом правоотношении заложен волевой элемент, проявляющийся в поведении участников правоотношения.

При этом имеется в виду, что юридическое содержание процессуального правоотношения, в том числе и административно-процессуального, формируется под воздействием двух обстоятельств: материального содержания, т.е. тех фактических общественных, а также материальных юридических отношений, которые реализуются с помощью данного процессуального правоотношения, а также субъектного состава этого административно-процессуального правоотношения.

Материальное содержание административно-процессуальных правоотношений отражает особенности той среды государственного управления, в которой они существуют. В данном случае как материальное, так и процессуальное административно-правовое отношение возникает в одной из трех областей функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: экономической, социально-культурной и административно-политической. Поскольку эти три сферы государственной управленческой деятельности связаны между собой, постольку и возникающие в них административно-процессуальные правоотношения также тесно связаны друг другом, являясь органической частью управленческих правоотношений вообще.

Субъектный состав того или иного административно-процессуального правоотношения обусловлен его материальным содержанием и в свою очередь предопределяет полномочия и обязанности участников различных вариантов правоотношений (гражданин и орган исполнительной власти либо его представитель; иностранный гражданин – орган исполнительной власти; орган исполнительной власти – государственный служащий и другие варианты).

Классификация административно-процессуальных правоотношений

Административно-процессуальные правоотношения можно классифицировать по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по видам

административного производства; 3) по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений; 4) по соотношению прав и обязанностей их участников.

1. Деление административно-процессуальных правоотношений *по содержанию* является комплексным. Во-первых, определенная группа отношений, регулируемых административно-процессуальным правом, носит общий характер, например, при поступлении гражданина на государственную службу. Другие группы отношений, складываются в определенных отраслях государственного управления и административно-правового регулирования – промышленности, строительстве, образовании, здравоохранении, в сфере внутренних дел, обороны и др.

2. *По видам административных производств* выделяют следующие административно-процессуальные правоотношения:

а) возникающие в производстве по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

б) возникающие в производстве по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

в) возникающие в производстве по административно-правовым жалобам и спорам;

г) возникающие в производстве по делам о поощрениях;

д) возникающие в производстве по делам об административных правонарушениях;

е) возникающие в производстве по дисциплинарным делам в сфере государственного управления;

ж) возникающие в регистрационном производстве;

з) возникающие в лицензионном производстве;

и) возникающие в исполнительном производстве.

3. При делении административно-процессуальных отношений *по отраслевой принадлежности* мы имеем дело с системой отношений, где административно-процессуальное правоотношение выступает в качестве одного из элементов системы. Это система из трех элементов: а) фактическое общественное отношение; б) материальное правовое отношение, закрепляющее фактическое общественное отношение; в) административно-процессуальное правоотношение.

Связь между элементами данной системы выражается в определенной последовательности их взаимодействия и развития. Движение этой системы может осуществляться только в одном направлении: от фактического общественного отношения – через материальное правоотношение – к административно-процессуальному правоотношению, выступающему в качестве заключительного элемента системы, существование которой подчинено одной цели – достижению необходимого юридического результата.

Таким образом, административно-процессуальные правоотношения могут быть направлены на реализацию:

- а) административно-правовых материальных отношений;
- б) материальных отношений, регулируемых нормами гражданского права;
- в) материальных отношений, регулируемых нормами трудового права;
- г) материальных отношений, регулируемых нормами финансового права;
- д) материальных отношений, регулируемых нормами семейного права;
- е) материальных отношений, регулируемых нормами земельного права и т.д.

4. По соотношению прав и обязанностей участников административно-процессуальных правоотношений последние делятся на *горизонтальные, вертикальные и диагональные* правоотношения.

Горизонтальные правоотношения возникают между субъектами, друг другу не подчиненными, находящимися на одном и том же правовом уровне. Возможность возникновения подобного рода отношений предусматривается некоторыми нормативными актами. Так, например, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, предусматривают возможность подготовки и принятия актов совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти (п. 6)¹.

Вертикальные административно-процессуальные правоотношения характеризуются различным с точки зрения правового статуса положением их участников.

Для административно-процессуального правоотношения, равно как и для материальных административно-правовых отношений, вовсе не безразлично, в каком направлении – снизу вверх или сверху вниз – они развиваются.

В случае "снизу вверх" административно-процессуальное правоотношение возникает по инициативе подчиненного субъекта. В этом случае правомочие, по поводу которого возникло правоотношение, находится на стороне нижестоящего субъекта правоотношения, а вышестоящий участник обязан реализовать правопритязание подчиненного субъекта.

При другом варианте («сверху вниз») административно-процессуальное правоотношение возникает по инициативе вышестоящего субъекта, который обладает правомочиями, в данном случае подкрепленными непосредственной возможностью и способностью обеспечить их реализацию прямым предписанием нижестоящему подчиненному участнику данного правоотношения.

¹ Об утверждении правил подготовки нормативных актов федеральными органами исполнительной власти и их регистрации : постановл. Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

Третий вид административно-процессуальных правоотношений – *диагональные* – имеет черты сходства с вертикальными. Различие состоит в том, что диагональные административно-процессуальные правоотношения складываются между выше- и нижестоящими субъектами, входящими в различные системы органов исполнительной власти.

§ 5. Субъекты и объекты административно-процессуальных правоотношений

Участником административного процесса может быть только субъект права. Согласно теории права, субъект права это социальный субъект – лицо, орган, организация, наделенные государством способностью быть носителями юридических прав и обязанностей. Субъект правоотношения характеризует такое качество как правосубъектность – способность быть участником регулируемых правом общественных отношений, которая складывается из правоспособности и дееспособности (последняя в свою очередь охватывает деликто- и сделкоспособность).

Следует помнить о том, что субъект административного процесса может реализовать свою правосубъектность, вступая в административно-процессуальные отношения.

Правовой статус субъектов административного процесса был уже рассмотрен ранее, а правовой статус субъектов административно-процессуальных правоотношений мы будем рассматривать, изучая конкретные виды административных производств.

Объекты административно-процессуальных правоотношений

В юриспруденции сформировались две основные концепции объекта правоотношения.

Монистическая концепция объекта правоотношения признает существование одного объекта правоотношения – поведения обязанной стороны.

Плюралистическая концепция объекта правоотношения исходит из существования различных объектов правоотношения.

Обратимся к краткому анализу названных концепций объекта правоотношения.

Сторонники концепции единого объекта правоотношения исходят из следующей посылки: объектом правоотношения является то, на что направлены субъективные права и обязанности участников данного правоотношения, на что они воздействуют. Но субъективные права и юридические обязанности, как подчеркивают сторонники данной концепции, могут воздействовать только на определенные явления, т.е. исключительно на поведение, действия человека как субъекта правоотношения, ибо только поведение человека способно реагировать на воздействие извне.

По мнению О.С. Иоффе: "Ни вещи, ни так называемые личные нематериальные блага не способны к такому реагированию; следовательно, ни

вещи, ни личные нематериальные блага не являются объектами прав. Поскольку лишь одна деятельность человека, человеческое поведение, выраженное в действиях или в воздержании от действий, способны к реагированию на правовое воздействие, поскольку существует единый и единственный объект правомочия и обязанности, а стало быть, и объект правоотношения – человеческое поведение, деятельность или действия людей"¹.

Сторонники плюралистической концепции объектов правоотношений рассматривают их как то, по поводу чего возникает общественное отношение, устанавливаются права и обязанности субъектов – участников правоотношения. Отсюда делается вывод, что объектами правовых отношений могут быть вещи, материальные ценности, продукты духовного творчества, поведение людей, личные нематериальные блага.

Итак, *объект правоотношения* – это предмет или явление, существующее вне субъекта, занимающее, так сказать, внешнее по отношению к субъекту положение.

Объект правоотношения – это не любой внешний предмет или явление, а только такой, который определенным образом связан с правовой нормой, т.е. находится в сфере действия российского права. Предмет или явление, не связанные с правовой нормой, не могут быть объектом правоотношения, а являются объектом не регулируемых правом общественных отношений, складывающихся за пределами социально-правовой среды.

Правовые нормы устанавливают правомочия и юридические обязанности субъектов правоотношения не вообще, а по отношению к определенному объекту, по поводу которого и возникает данное правоотношение.

Вопрос о различных видах объектов административно-процессуальных правоотношений возможен, если придерживаться обозначенной ранее плюралистической концепции (для монистической объект один – поведение обязанной стороны).

К числу объектов административно-процессуальных правоотношений относятся:

- 1) вещи, материальные ценности;
- 2) поведение участников административно-процессуальных правоотношений, которое связано с правовым регулированием;
- 3) результаты действий или бездействия субъектов правоотношений;
- 4) предметы духовного творчества;
- 5) личные нематериальные блага.

Круг объектов административно-процессуальных правоотношений в целом совпадает с объектами тех материальных правоотношений, реализацию которых обеспечивают административно-процессуальные правоотношения. Фактором, связывающим воедино материальное правоотношение с процессуальным, является объект материального правоотношения.

¹ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 239.

Материальное правоотношение всегда первично по сравнению с процессуальным, следовательно, процессуальное правоотношение имеет своим назначением обеспечение превращения его объекта-цели в объект-результат. Подобно тому, как существование процессуального правоотношения немислимо отдельно от материального, так и объект процессуального отношения не может отличаться от объекта своего первичного материального правоотношения.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановл. Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 17 марта 2009 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах. – М., 1996.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М. : Юрист, 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 7 марта 2005 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3430.

Об образовании : закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 13 февраля 2009 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

О государственных наградах Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 (ред. от 2 декабря 2008 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 10. – Ст. 775.

Инструкция о порядке выдачи награжденным дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Россий-

ской Федерации и документов к государственным наградам Российской Федерации взамен утраченных : распоряжение Президента РФ от 22 февраля 1996 г. № 83-рп (в ред. от 2 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 10. – Ст. 883.

О бланках документов к государственным наградам Российской Федерации и государственным наградам СССР : распоряжение Президента РФ от 21 октября 2006 г. № 507-рп // СЗ РФ. – 2006. – № 48. – Ст. 5021.

Инструкция о порядке вручения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации : распоряжение Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 96-рп (в ред. от 17 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 14. – Ст. 1617.

Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) : постановл. Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2008 г. № 71 // СЗ РФ. – 2008. – № 8. – Ст. 731.

Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию : постановл. Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 28 марта 2008 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России : приказ МВД России от 22 сентября 2006 г. № 750 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 49.

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (в ред. от 20 сентября 2006 г.) // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций : приказ Минюста России от 31 марта 2009 г. № 96 // Российская газета. – 2009. – 30 апреля.

Масленников, М. Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы / М. Я. Масленников // Административное право и процесс. – 2008. – № 2; – № 6.

Старилов, Ю. Н. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм / Ю. Н. Старилов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1.

Старилов, Ю. Н. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства / Ю. Н. Старилов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 3.

ТЕМА 4. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПРИНЯТИЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Содержание темы:

§ 1. Подготовка проекта нормативного акта управления.

§ 2. Рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления.

§ 3. Государственная регистрация нормативного акта государственного управления.

§ 4. Опубликование и вступление в силу нормативного правового акта государственного управления.

Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления состоит из нескольких последовательно осуществляемых стадий.

Это следующие стадии:

- подготовка проекта;
- рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления;
- государственная регистрация нормативного акта;
- опубликование и вступление в силу нормативного акта государственного управления¹.

§ 1. Подготовка проекта нормативного акта управления

Это начальный этап правотворческого административного процесса. Принятие нормативных актов различными органами исполнительной власти носит схожий характер, поэтому мы охарактеризуем стадии правотворческого административного процесса применительно к федеральным органам исполнительной власти.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

¹ Стадия оспаривания нормативного акта, предложенная В.Д. Сорокиным, на наш взгляд, не входит в состав правотворческого административного процесса, поскольку в этом случае меняется субъектный состав правоотношения. См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2004. – С. 333.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласование нормативного правового акта оформляется визами. Виза включает в себя наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату. Визы проставляются в нижней части оборотной стороны последнего листа подлинника нормативного правового акта.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

Срок подготовки проекта нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов, распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

Для подготовки наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

По просьбе федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с заключенными с ними договорами Министерство юстиции Российской Федерации может осуществлять юридическую экспертизу проектов подготовленных ими нормативных правовых актов.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования.

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей. Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти.

Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

Если при подготовке нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

§ 2. Рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти, а также пройти независимую экспертизу на коррупциогенность¹.

Независимая экспертиза на коррупциогенность – экспертиза проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Независимая экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими и физическими лицами (независимыми экспертами) в инициативном порядке за счет собственных средств.

В отношении проектов документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, независимая экспертиза на коррупциогенность не проводится.

¹ Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановл. Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 // СЗ РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

Для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность федеральный орган исполнительной власти – разработчик проектов документов размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на согласование в государственные органы и организации.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти – разработчиком проектов документов, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения заинтересованными государственными органами и организациями.

Для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность проектов документов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина или устанавливающих правовой статус организаций, федеральный орган исполнительной власти – разработчик указанных проектов документов размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в юридическую службу указанного федерального органа.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти – разработчиком указанных проектов документов, не может быть меньше срока их рассмотрения юридической службой указанного федерального органа.

По результатам независимой экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение, оформляемое в соответствии с методикой.

Экспертное заключение направляется федеральному органу исполнительной власти – разработчику проекта документа по почте или курьерским способом либо в виде электронного документа.

Порядок рассмотрения и принятия (утверждения) нормативного акта органа исполнительной власти в значительной степени зависит от того, каким – коллегиальным или единоначальным – является данный орган исполнительной власти. Так, коллегиальный орган исполнительной власти, например Правительство Российской Федерации, рассматривает поступающие проекты его постановлений на заседании, которое считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства.

По каждому из рассматриваемых на заседании правительства проектов приглашаются лица, имеющие к этому вопросу непосредственное отношение. Поступившие на заседание Правительства проекты рассматриваются с обязательным участием федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, к ведению которого относится рассматриваемый вопрос.

На заседании Правительства Российской Федерации решения принимаются, как правило, общим согласием. По решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос Председателя Правительства.

Проекты нормативного характера могут быть рассмотрены также на заседании Президиума Правительства Российской Федерации. Решение Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов президиума и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства.

В единоначальном органе руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на федеральный орган исполнительной власти полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Отдельные нормативные правовые акты могут подписываться (утверждаться) первыми заместителями (заместителями) руководителя федерального органа исполнительной власти, на которых в установленном порядке возложено руководство отраслевыми службами (блоками), сформированными в этих органах.

Предоставление таких полномочий, а также круг вопросов, по которым заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти вправе подписывать (утверждать) нормативные правовые акты, подлежит рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти.

Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дату подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

§ 3. Государственная регистрация нормативного акта государственного управления

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

- а) содержащие правовые нормы, затрагивающие:
 - гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;
 - гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции и в иных законодательных актах Российской Федерации;
 - механизм реализации прав, свобод и обязанностей;

б) устанавливающие правовой статус организаций – типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти;

в) имеющие межведомственный характер (независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера), то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего нормативный правовой акт.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

На государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют:

а) федеральные органы исполнительной власти (министерства Российской Федерации, федеральные службы, федеральные агентства);

б) иные органы и организации, нормативные правовые акты которых в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, (например, Центральный банк Российской Федерации).

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их действия (постоянно действующие, временные (принятые на определенный срок), в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

а) индивидуальные правовые акты:

– персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т.п.);

– действие которых исчерпывается однократным применением;

– срок действия которых истек;

– оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

б) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

в) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

г) технические акты (ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм;

д) акты рекомендательного характера.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;

- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

- присвоение регистрационного номера;

- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции Российской Федерации в 6 экземплярах (подлинник и 5 копий, одна из которых может быть представлена на магнитном носителе). Нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, представляются в 2 экземплярах (подлинник и 1 копия).

Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, возлагается на орган, который указан первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

К нормативному правовому акту прилагается справка, содержащая:

- основания издания нормативного правового акта;

- сведения о всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;

- сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование является обязательным.

Представленный на государственную регистрацию нормативный правовой акт должен быть завизирован, а прилагаемая справка подписана руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти, представляющего акт на регистрацию.

На обороте каждого листа оригинала нормативного правового акта проставляется виза руководителя юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 15 дней с даты получения акта.

В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях – до одного месяца.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации. Нормативные правовые акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Министерством юстиции Российской Федерации издавшему их органу с указанием причин отказа.

В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также если нарушен установленный порядок представления акта на государственную регистрацию.

В случае возвращения нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию замечания должны быть устранены, а акт повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца либо в Министерство юстиции Российской Федерации должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Одновременно с государственной регистрацией Министерством юстиции Российской Федерации проводится экспертиза на коррупциогенность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Экспертиза на коррупциогенность также проводится при проведении юридической экспертизы проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, при проведении правовой экспертизы проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов, проектов поправок к ним.

Результаты экспертизы на коррупциогенность, проводимой Министерством юстиции Российской Федерации, оформляются в соответствии с методикой и отражаются в заключении, подготавливаемом по итогам юридической и правовой экспертизы проектов документов¹.

Положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении независимой экспертизы на коррупциогенность, а также экспертизы на коррупциогенность, проводимой Министерством юстиции Российской Федерации, устраняются на стадии доработки проекта документа структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти – разработчика проекта документа.

В случае несогласия федерального органа исполнительной власти с результатами независимой экспертизы на коррупциогенность, а также с результатами экспертизы на коррупциогенность, проведенной Министерством юстиции Российской Федерации, свидетельствующими о наличии в проекте документа, разрабатываемого этим федеральным органом исполнительной власти, положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, федеральный орган исполнительной власти вносит указанный проект документа на рассмотрение Президента Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации с приложением пояснительной записки с обоснованием своего несогласия.

К проекту документа, вносимому федеральным органом исполнительной власти – разработчиком проекта документа на рассмотрение Президента Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации, прилагаются все поступившие экспертные заключения, составленные по итогам независимой экспертизы на коррупциогенность.

§ 4. Опубликование и вступление в силу нормативного правового акта государственного управления

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их издания.

¹ Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановл. Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 // СЗ РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1241.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации публикуются в "Российской газете", а также в Собрании законодательства Российской Федерации. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в "Российскую газету", в "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти" издательства "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации, в научно-технический центр правовой информации "Система" и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

В исключительных случаях приложения к нормативным правовым актам, содержащие таблицы, графики, карты, схемы (носящие вспомогательный или дополнительный характер), по согласованию федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации) с Министерством юстиции Российской Федерации могут не публиковаться, но с обязательным указанием в печати, какое приложение не приводится.

Акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

После опубликования акта, признанного не нуждающимся в государственной регистрации, федеральный орган исполнительной власти информирует Министерство юстиции Российской Федерации об источнике опубликования (наименование издания, его номер и дата). Один экземпляр данного издания направляется в Министерство юстиции Российской Федерации.

Изменения и дополнения в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию (независимо от того, содержат они правовые нормы или нет), а также акты о признании зарегистрированных нормативных правовых актов утратившими силу (отмене) подлежат регистрации в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут. В случае обнаружения несоответствия действующего нормативного правового акта, а также акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации представляет в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или приостановлении действия такого акта с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения.

При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановл. Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 17 марта 2009 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 (в ред. от 26 мая 2009 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 23.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановл. Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 // СЗ РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1241.

Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановления Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 // СЗ РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации : приказ МВД России от 7 мая 2008 г. № 405 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 22.

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (в ред. от 20 сентября 2006 г.) // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Изосимов, С. М. О содержательной стороне производства по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти / С. М. Изосимов // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2007. – № 1.

Лукьянчикова, Е. Ф. Производство по принятию нормативных правовых актов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ / Е. Ф. Лукьянчикова // История государства и права. – 2009. – № 4.

Сорокин, В. Д. Производство по принятию нормативных актов управления / В. Д. Сорокин // Правоведение. – 1976. – № 2.

ТЕМА 5. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПРЕДЛОЖЕНИЯМ И ЗАЯВЛЕНИЯМ ГРАЖДАН И ОБРАЩЕНИЯМ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Содержание темы:

§ 1. Общая характеристика права на обращения.

§ 2. Стадии производства по предложениям, заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления.

§ 1. Общая характеристика права на обращение

Одним из важных средств реализации политических и иных прав и свобод человека и гражданина, участия граждан в управлении делами государства, воздействия на него является право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленное в Конституции Российской Федерации (ст. 33).

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" обращения гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложения, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (ст. 4)¹.

Праву на обращение соответствует обязанность органов и их должностных лиц, которым оно направлено, внимательно, в установленном порядке и в установленные сроки рассмотреть его и принять по нему законное и обоснованное решение.

Следует отметить позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в Определении от 25 января 2005 г. № 42-О относительно понятия и значения конституционного права на обращение². Согласно этой позиции указанные права требуется рассматривать не как объект государственной деятельности, а как равноправного субъекта, могущего защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов. Это означает необходимость принятия по обращению предусмотренного законом процессуального решения. Конституционное право обращаться в государственные органы с жалобами и ходатайствами предполагает право получить на каждое обращение адекватный ответ.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

² По жалобам граждан Астахова Павла Алексеевича, Замошкина Сергея Дмитриевича, Карцевой Веры Константиновны и Костанова Юрия Артемовича на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 7 и 123, части третьей статьи 124, статей 125, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2005 г. № 42-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 4.

В юридической литературе право на обращение рассматривается в двух значениях¹:

– как форма реализации личностью политического права – права на участие в управлении государством посредством обязательной для рассмотрения гражданской инициативы, с перспективной целью нормативного и организационного решения органом власти общественно значимого вопроса;

– как установленный законом способ защиты прав и свобод человека и гражданина посредством направления различных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

Право граждан на обращение является средством осуществления и защиты других прав и свобод граждан, укрепления связей населения с государственным аппаратом, способствует усилению контроля народа за деятельностью государственных органов и их должностных лиц, а также средством борьбы с волокитой и чрезмерным бюрократизмом. Через обращения граждан обеспечивается обратная связь власти и граждан, возможность для власти оперативно реагировать на экономические, социальные, политические потребности общества, т.к. обращения граждан являются важным источником информации, полезной при решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного развития, содержат в себе сведения о процессах, происходящих в обществе².

Правовую основу реализации права на обращение образуют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. Примером нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти могут служить Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России, Инструкция по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В субъектах Российской Федерации порядок обращения граждан в региональные органы государственной власти регламентируется, как правило, законами, аналогичными по содержанию федеральному закону. Например, Закон Челябинской области от 28 сентября 2006 г. № 60-ЗО "О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в государственные органы Челябинской области и органы местного самоуправления".

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права

¹ Головистикова А. Н., Грудина Л. Ю. Конституционное право России : учеб. / под ред. Н. А. Михалевой. – М., 2006. – С. 364.

² См.: Там же.

граждан на обращение, в том числе гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Отдельные вопросы обращения граждан в органы государственной власти регламентируются иными нормативными правовыми актами, в их числе федеральные конституционные законы от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", Гражданский процессуальный кодекс, Кодекс РФ об административных правонарушениях и др.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" выделяет три вида обращений граждан:

предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В зависимости от формы обращения они могут быть *письменными, устными и электронными*. Хотя последний вид обращений не выделяется Федеральным законом и может рассматриваться в рамках письменного обращения, имеющего особенности в передаче и получении, о чем, кстати, и свидетельствует практика федеральных органов государственной власти.

По способу осуществления обращения можно классифицировать на *индивидуальные и коллективные*.

По составу субъектов обращения их можно подразделить на обращения *граждан Российской Федерации и обращения иностранных граждан и лиц без гражданства*. Здесь следует отметить, что Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в отличие от Конституции Российской Федерации, предоставившей право обращения только гражданам Российской Федерации, наделяет таковым иностранных граждан и лиц без гражданства. В соответствии с ч. 3 ст. 1 настоящего Федерального закона установленный порядок

рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Таким образом, Федеральный закон, очевидно, не столько расширяет круг субъектов, наделенных правом обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, сколько устраняет очевидное техническое недоразумение Конституции Российской Федерации, предоставившей право на обращение только лишь гражданам Российской Федерации.

Возможны и другие классификации обращений. Например, Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России подразделяет письменные обращения на коллективные, анонимные, аналогичные, повторные, многократные, некорректные по содержанию или изложению.

§ 2. Стадии производства по предложениям, заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления

Анализ производства по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления позволяет выделить следующие стадии:

1. Подача предложений, заявлений гражданами и обращений организациями.

2. Рассмотрение предложений, заявлений граждан и обращений организаций и дача ответа по ним.

Подача предложений, заявлений и обращений осуществляется непосредственно путем направления письменного обращения или личного приема в том государственном органе, органе местного самоуправления или у того должностного лица, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. И в том и в другом случае обращение обладает равной юридической силой, а обращающемуся (заявителю) предоставляются при его рассмотрении дополнительные права:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, когда ведется отдельное производство по обращениям, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

– обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Законом запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления (далее – государственный орган) или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в государственный орган или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, когда обращение не поддается прочтению.

В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов или должностных лиц, копии обращения в течение 7 дней со дня регистрации направляются в соответствующие государственные органы или соответствующим должностным лицам.

Государственный орган или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Специфика деятельности органов внутренних дел и реализация возложенных на них задач определяют некоторые особенности производства по предложениям, заявлениям граждан и обращениям организаций в органах внутренних дел, тем самым дополняя общее производство.

Письменные обращения, представленные в орган внутренних дел непосредственно автором или лицом, представляющим его интересы, принимаются и регистрируются в дежурной части круглосуточно. Оперативный дежурный оформляет талон-уведомление и выдает его автору обращения или лицу, представляющему его интересы. Письменные обращения, не содержащие сообщения о происшествии, докладываются руководителю органа внутренних дел и в этот же день (или ближайший рабочий день) передаются в подразделение делопроизводства органа внутренних дел, регистрируются, учитываются, рассматриваются в соответствии с установленным порядком. В учетной форме дежурной части органа внутренних дел оперативным дежурным делается отметка о регистрационном номере и дате регистрации обращения в подразделении делопроизводства.

В МВД России, главных управлениях МВД России по федеральным округам, министерствах внутренних дел, главных управлениях, управлениях внутренних дел по субъектам Российской Федерации, органах внутренних дел на транспорте в доступных для граждан местах устанавливаются ящики для приема письменных обращений граждан. Выемка корреспонденции из ящиков производится подразделением делопроизводства не реже двух раз в день.

Заявления граждан специального характера (по направлениям деятельности), связанные с утратой или выдачей удостоверений, разрешений, лицензий, справок, заключений, государственных регистрационных знаков, талонов, паспортов, актов, документов, предоставляющих или восстанавливающих какое-либо право, регистрируются и учитываются в соответствующих подразделениях в отдельных учетных формах. Порядок работы с такого рода обращениями регламентирован федеральным законодательством, и положения настоящей Инструкции на них не распространяются.

Обращения, содержащие сообщения о происшествии, поступившие в подразделение системы МВД России посредством почтовой связи, регистрируются и учитываются в установленном порядке, в течение суток докладываются руководителю подразделения системы МВД России и после рассмотрения направляются в дежурную часть органа внутренних дел для регистрации. В учетные формы подразделения делопроизводства вносятся только сведения о номере и дате их регистрации в дежурной части органа внутренних дел.

Перед вскрытием почтового отправления работниками подразделения делопроизводства проверяется правильность его адресования. Ошибочно присланные письма возвращаются на почту невскрытыми.

Все конверты, направленные гражданами в адрес подразделения системы МВД России, в том числе адресованные конкретному должностному лицу с пометкой "лично", подлежат вскрытию с соблюдением Правил работы с почтовыми отправлениями, вызывающими подозрение на содержание веществ или предметов, опасных для жизни и здоровья людей.

При обнаружении подозрительного конверта составляется акт.

После вскрытия конверта проверяется наличие в нем письменных вложений. Конверт хранится вместе с обращением в течение всего периода его рассмотрения, после чего уничтожается. Конверты обращений, ответ по которым не дается, не уничтожаются и хранятся вместе с обращениями в накопительном деле.

Если в конверте отсутствует письменное вложение либо обнаружилась недостача упоминаемых автором или описью документов, составляется акт, который оформляется в соответствии с правилами делопроизводства, установленными нормативными правовыми актами МВД России, в учетные формы вносятся соответствующие отметки.

Обращение гражданина, поступившее в подразделение системы МВД России с сопроводительным документом от должностного лица государственного органа или органа местного самоуправления, учитывается по фамилии гражданина, с указанием фамилии должностного лица, направившего обращение, в графе "Примечание" учетной формы. При ведении автоматизированной информационной системы указываются фамилии гражданина и должностного лица, направившего его обращение.

Коллективное обращение, то есть обращение, подписанное двумя и более авторами, а также бесфамильное обращение, поступившее от имени администрации предприятия или общественной организации конкретного предприятия, учреждения (заведения), регистрируется в общем порядке, в учетные формы вносятся первые две-три разборчиво указанные фамилии, первой указывается фамилия того автора, в адрес которого просят направить ответ. Учет производится по его фамилии. В учетных формах в графе "Примечание" проставляется отметка "коллективное" и указывается общее количество обратившихся граждан. Бесфамильные коллективные обращения регистрируются по названию организации, предприятия, учреждения (заведения), откуда они поступили.

Аналогичное обращение, то есть второе (и последующее) обращение гражданина по одному и тому же вопросу, при условии, что срок рассмотрения первого обращения еще не истек, в том числе копия обращения этого гражданина, поступившая из другого государственного органа, регистрируется в установленном порядке и приобщается (направляется исполнителю) к материалам первого обращения. В учетные формы вносятся только сведения об авторе обращения, откуда оно поступило, а в графе "Примечание" указывается: "аналогичное к № __ от _____ 20__ г.".

Анонимные обращения, то есть письменные обращения, в которых не указаны фамилия автора и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, регистрируются и учитываются в отдельной группе карточек учета письменных обращений или в отдельном разделе журнала учета письменных обращений, а при использовании автоматизированной информационной системы – под индексом "ан", рассматриваются руководителем подразделения системы МВД России, его заместителем или иным уполномоченным руководителем структурного подразделения и списываются в накопительное дело с материалами по обращениям граждан. Ответ по анонимным обращениям не дается.

Анонимные обращения, содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, подлежат направлению в подразделение системы МВД России или другой государственный орган в соответствии с их компетенцией, о чем в учетных формах делается соответствующая отметка.

Если анонимное обращение направлено в подразделение системы МВД России из государственных органов в графе "Примечание" учитывается фамилия должностного лица, подписавшего сопроводительный документ. О принятом решении по такому обращению при необходимости информируется направившее его должностное лицо.

Для приема обращений в форме электронных сообщений (Интернет-обращений) применяется программное обеспечение, предусматривающее обязательное заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями. Интернет-обращение распечатывается, дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением в установленном порядке.

На стадии *рассмотрения* государственный орган или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;

- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, когда осуществляется отдельное производство;

- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Государственный орган или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Государственный орган или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что

указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

В случае, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган или соответствующему должностному лицу.

Для рассмотрения письменного обращения устанавливаются следующие сроки. Письменное обращение, поступившее в государственный орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, руководитель государственного органа или должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России относительно сроков рассмотрения обращений уточняет, что они в органах внутренних дел исчисляются в календарных днях. Если окончание срока рассмотрения обращения приходится на нерабочий день, то днем окончания этого срока считается предшествующий ему рабочий день. Срок рассмотрения обращения соисполнителем составляет половину общего срока, установленного на рассмотрение.

Для продления срока рассмотрения обращения исполнитель представляет рапорт на имя руководителя подразделения системы МВД России не позднее 3 дней до истечения установленного срока с указанием причин продления и конкретных мер, необходимых для завершения рассмотрения обращения.

Если в ходе проверки обращения выявлены признаки преступления или административного правонарушения, исполнитель составляет рапорт на имя руководителя подразделения системы МВД России, давшего поручение, который регистрируется и рассматривается как сообщение о происшествии. Другие вопросы, изложенные в обращении, не связанные с признаками преступления или административного правонарушения, рассматриваются в порядке, предусмотренном настоящей Инструкцией. Если выявленные признаки преступления или административного правонарушения касаются сути всего обращения, оно направляется в дежурную часть подразделения системы МВД России, где регистрируется и затем рассматривается как сообщение о происшествии в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России.

После завершения проверки, проведенной по сведениям, изложенным в обращении, для обобщения результатов составляется мотивированное заключение. Если для подготовки ответа по обращению не требуется проведение проверки, мотивированное заключение не составляется.

Заключение составляется в произвольной форме, должно содержать объективный анализ собранных материалов, а также выводы по итогам проверки, в том числе решение о списании материалов в дело. Заключение подписывается лицом, производившим проверку, и утверждается руководителем органа внутренних дел.

Ответ гражданину по существу поставленных в обращении вопросов дается в письменной форме на официальном бланке подразделения системы МВД России за подписью руководителя подразделения системы МВД России. При необходимости разъясняется порядок обжалования принятого решения.

Текст ответа составляется в официальном стиле и не должен содержать служебные аббревиатуры (например, МОБ, УУМ, ОУР). Ссылки на те или иные статьи нормативных правовых актов без дальнейшего разъяснения их требований не допускаются.

Запрещается направлять гражданам ответы с исправлениями, ошибками (в том числе в реквизитах).

Ответ на обращение, поступившее в подразделение системы МВД России по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Если в обращении не содержится информация о результатах рассмотрения обозначенных вопросов соответствующими территориальными (линейными) органами внутренних дел и разрешение этих вопросов не относится к исключительной компетенции подразделений центрального аппарата Министерства, допускается его передача для непосредственного рассмотрения в органы внутренних дел по субъектам Российской Федерации, органы внутренних дел на транспорте, управления (отделы) внутренних дел на закрытых территориях и режимных объектах.

Личный прием граждан в государственных органах проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в установленном порядке. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В подразделениях системы МВД России личный прием граждан осуществляется руководителями и другими должностными лицами, правомочными принимать решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Прием граждан в подразделениях системы МВД России осуществляется согласно утверждаемому начальником графику во все рабочие дни и в один из общевыходных дней недели. Не менее двух раз в неделю прием граждан осуществляется в вечернее время (после 18 часов). В дежурных частях органов внутренних дел граждане принимаются круглосуточно.

Руководящий состав главных управлений МВД России по федеральным округам, МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, управлений внутренних дел на транспорте, органов внутренних дел на закрытых территориях и режимных объектах, управлений материально-технического снабжения, оперативно-территориальных объединений, соединений и воинских частей, военных образовательных учреждений высшего профессионального образования и учреждений внутренних войск МВД России обязан проводить прием граждан не реже двух раз в месяц. Руководители структурных подразделений этих органов, подразделений, учреждений, объединений, соединений, воинских частей, их заместители обязаны принимать граждан не реже одного раза в неделю.

Прием граждан ведется в порядке очередности. Допускается осуществление приема граждан по предварительной записи. Граждане, имеющие льготы и преимущества, установленные законодательством Российской Федерации, принимаются вне очереди. Иногородние посетители во всех случаях принимаются в день обращения.

Должностные лица, осуществляющие прием, для обеспечения квалифицированного решения поставленных посетителем вопросов могут привлекать к их рассмотрению работников соответствующих подразделений или получать у них консультации.

Основными сведениями об осуществлении приема, подлежащими обязательному учету, являются:

- дата и время приема;
- фамилия, имя, отчество посетителя, его адрес регистрации, адрес фактического проживания;
- краткое содержание устного обращения;
- фамилия должностного лица, осуществившего прием;
- сведения о результатах приема.

В карточке личного приема гражданина должна быть предусмотрена графа "Примечание" для внесения при необходимости дополнительных сведений, имеющих принципиальное значение.

Сведения о сути устного обращения и результатах приема, внесенные в карточку личного приема гражданина, должны быть конкретными и носить информативный характер.

Карточки личного приема граждан учитываются в хронологическом порядке (сквозная нумерация). Картотека регистрируется в соответствии с правилами делопроизводства. Допускается хранение карточек в картотеке в алфавитном порядке (по первой букве фамилии посетителей).

Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных вопросов в установленном порядке.

Если разрешение вопроса, с которым обратился посетитель, не входит в компетенцию подразделения системы МВД России, ему разъясняется, куда и в каком порядке следует обратиться.

Должностное лицо, осуществляющее прием, в пределах своей компетенции, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, вправе принять одно из следующих решений:

- удовлетворить просьбу, сообщив посетителю порядок и срок исполнения принятого решения;
- отказать в удовлетворении просьбы, разъяснив мотивы отказа и порядок обжалования принятого решения;
- принять письменное обращение, если поставленные посетителем вопросы требуют дополнительного изучения или проверки, разъяснив ему причины, по которым просьба не может быть разрешена в процессе приема, порядок и срок ее рассмотрения. Если посетитель по каким-либо причинам не может самостоятельно в письменной форме изложить суть своего обращения, оказать ему в этом необходимую помощь.

Государственные органы и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 9 февраля 2009 г.) // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России : приказ МВД России от 22 сентября 2006 г. № 750 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 49.

Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации : приказ МВД России от 1 декабря 2005 г. № 985 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 52.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Смушкин, А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" / А. Б. Смушкин. – М., 2006.

Федосцев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федосцев, Н. Н. Федосцева. – М., 2008.

Дополнительная

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

О Конституционном суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 2 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан : указ Президента РФ от 24 августа 2004 г. № 1102 (в ред. от 21 октября 2008 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 35 – Ст. 3609.

Инструкция по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : приказ

МЧС России от 31 января 2007 г. № 45 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 14.

Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности : приказ ФСБ России от 22 января 2007 г. № 21 (в ред. от 4 апреля 2008 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 16.

О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в государственные органы Челябинской области и органы местного самоуправления : закон Челябинской области от 28 сентября 2006 г. № 60-ЗО // Южно-уральская панорама. – 2006. – 24 октября.

Головистикова, А. Н. Конституционное право России : учеб. / А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудина ; под ред. Н. А. Михалевой. – М., 2006.

ТЕМА 6. ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Содержание темы:

§ 1. Правовые основы лицензионного производства.

§ 2. Стадии лицензионного производства.

§ 1. Правовые основы лицензионного производства

Правовую базу лицензионного производства образуют ряд нормативных правовых актов, к числу которых относятся: федеральные законы от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии", от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения", законы Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании", от 11 марта 1992 г. № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности" и многие другие.

Очевидно, что включение любой деятельности в сферу действия разрешительной системы означает ограничение свободы ее осуществления. Поэтому такая деятельность должна осуществляться только на основании закона.

Например, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за занятие деятельностью, которая включена в разрешительную систему, без разрешения (ст. 14.1 КоАП РФ).

Лицензионное производство обладает следующими характерными чертами.

Лицензия – специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Срок действия лицензии не может быть менее пяти лет и по его окончании может быть продлен по заявлению лицензиата.

К лицензируемым видам деятельности относятся такие виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее – Закон о лицензировании) перечисляет более 100 видов деятельности, подлежащих лицензированию (п. 1 ст. 17).

Однако действие настоящего закона не распространяется на следующие виды деятельности:

- деятельность кредитных организаций;
 - деятельность, связанная с защитой государственной тайны;
 - деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
 - деятельность в области связи;
 - биржевая деятельность;
 - деятельность в области таможенного дела;
 - нотариальная деятельность;
 - страховая деятельность;
 - деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг;
 - осуществление внешнеэкономических операций;
 - приобретение оружия и патронов к нему;
 - использование результатов интеллектуальной деятельности лицами, обладающими правами на такое использование в силу федерального закона или договора;
 - использование орбитально-частотных ресурсов и радиочастот для осуществления телевизионного вещания и радиовещания (в том числе вещания дополнительной информации);
 - использование природных ресурсов, в том числе недр, лесов, объектов растительного и животного мира;
 - деятельность, работы и услуги в области использования атомной энергии;
 - образовательная деятельность;
 - деятельность инвестиционного фонда;
 - деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами;
 - деятельность специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;
 - деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию.
- Закон о лицензировании установил, что основными принципами осуществления лицензирования являются:
- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;
 - установление единого перечня лицензируемых видов деятельности;
 - установление единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации;
 - установление лицензионных требований и условий положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;
 - гласность и открытость лицензирования;
 - соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Особенностью данного вида административного производства является множественность субъектов, правомочных осуществлять эту деятельность. Это обстоятельство четко сформулировано в Законе о лицензировании, который "регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности в соответствии с перечнем, предусмотренным п. 1 ст. 17 Федерального закона".

В организации лицензирования отдельных видов деятельности ключевая роль принадлежит Правительству Российской Федерации. Согласно Закону о лицензировании в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации Правительство Российской Федерации (ст. 5):

- утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности;
- определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности;
- устанавливает виды деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Лицензирующие органы осуществляют следующие полномочия:

- предоставление лицензий;
- переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий;
- приостановление действия лицензий;
- аннулирование лицензий в случаях, предусмотренных законом;
- ведение реестра лицензий;
- контроль за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Порядок осуществления полномочий лицензирующих органов устанавливается положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Лицензия выдается на каждый вид деятельности, которая может осуществляться только получившим лицензию лицом. Деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, может осуществляться на всей территории Российской Федерации. Деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта Российской Федерации, может осуществляться на территории иных субъектов Российской Федерации при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

§ 2. Стадии лицензионного производства

В лицензионном производстве выделяют следующие стадии:

- возбуждение дела;
- сбор и анализ информации о лицензируемом объекте;
- принятие решения;
- исполнение решения;
- надзор за соблюдением лицами, получившими разрешение установленными требованиями и условий.

В правовой науке называют также факультативные стадии:

- аттестация, аккредитация разрешенной деятельности;
- переоформление, продление разрешений;
- применение мер принуждения за допущенные нарушения правил и условий, прекращение действия правонаделительных актов.

Лицензионное производство – часть административно-управленческого процесса. Разрешительная деятельность – разновидность организующей, регулятивной, созидательной деятельности публичной администрации. В ходе организационной деятельности не существует столь жесткой последовательности стадий, как в юрисдикционных процессах: стадии организационной работы могут осуществляться параллельно, даже меняться местами. Например, ответственность может наступить раньше, чем переоформление лицензии, либо надзор и аккредитация осуществляются в одно и то же время, при этом аттестацию можно считать формой надзора. Поэтому названная последовательность стадий условна.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в соответствующий лицензирующий орган следующие документы:

- заявление о предоставлении;
- копии учредительных документов и копию свидетельства о государственной регистрации соискателя лицензии в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- документ, подтверждающий уплату лицензионного сбора за предоставление лицензии.

В решении о предоставлении лицензии и в подтверждающем наличие лицензии документе указываются:

- наименование лицензирующего органа;
- наименование и организационно-правовая форма юридического лица, место его нахождения (для юридического лица), либо – фамилия, имя, отчество, место жительства, данные документа, удостоверяющего личность, (для индивидуального предпринимателя);
- лицензируемый вид деятельности;
- срок действия лицензии;
- идентификационный номер налогоплательщика;
- номер лицензии;
- дата принятия решения о предоставлении лицензии.

В случае преобразования юридического лица, изменения его наименования или места его нахождения, либо изменения имени или места жительства индивидуального предпринимателя, либо утраты документа, подтверждающего наличие лицензии, лицензиат – юридическое лицо (его правопреемник) или индивидуальный предприниматель – обязан не позднее чем через пятнадцать дней подать заявление о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, с приложением документов, подтверждающих указанные изменения или утрату документа, подтверждающего наличие лицензии.

При переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, лицензирующий орган вносит соответствующие изменения в реестр лицензий. Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, осуществляется в течение десяти дней со дня получения лицензирующим органом соответствующего заявления.

Основанием отказа в предоставлении лицензии является:

- наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации;
- несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Не допускается отказ в выдаче лицензии на основании величины объема продукции (работ, услуг), производимой или планируемой для производства соискателем лицензии.

Лицензирующие органы вправе приостанавливать действие лицензии в случае выявления лицензирующими органами неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий. При этом лицензирующий орган обязан установить срок устранения лицензиатом нарушений, повлекших приостановление действия лицензии. Указанный срок не может превышать шести месяцев. В случае если в установленный срок лицензиат не устранил указанные нарушения, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Лицензиат обязан уведомить в письменной форме лицензирующий орган об устранении им нарушений, повлекших за собой приостановление действия лицензии. Лицензирующий орган, приостановивший действие лицензии, принимает решение о возобновлении ее действия и сообщает об этом в письменной форме лицензиату в течение трех дней после получения соответствующего уведомления и проверки устранения лицензиатом нарушений, повлекших за собой приостановление действия лицензии.

Лицензия теряет юридическую силу в случае ликвидации юридического лица или прекращения его деятельности в результате реорганизации, за исключением его преобразования либо прекращения действия свидетельства о государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя.

Лицензия может быть аннулирована решением суда на основании заявления лицензирующего органа в случае, если нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий повлекло за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне, безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и (или) в случае выявления лицензирующими органами неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий.

Лицензирующие органы в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий, определенных Положением о лицензировании конкретного вида деятельности.

Лицензирующие органы имеют право:

- проводить проверки деятельности лицензиата на предмет соответствия лицензионным требованиям и условиям;
- запрашивать у лицензиата необходимые объяснения и документы при проведении проверок;
- составлять на основании результатов проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;
- выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения, устанавливать сроки устранения таких нарушений;
- выносить предупреждения лицензиату.

Лицензирующие органы ведут реестры лицензий на виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют. Информация, содержащаяся в реестре, является открытой для ознакомления с ней физических и юридических лиц. Юридические лица и индивидуальные предприниматели получают содержащуюся в реестре информацию за плату, государственным органам и органам местного самоуправления данная информация предоставляется бесплатно.

Соискатель лицензии имеет право обжаловать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензий или его бездействие, а также решение о приостановлении действия лицензии либо ее аннулировании.

Разрешительная система в сфере обеспечения общественной безопасности представляет собой совокупность правил, регламентирующих порядок производства, приобретения, хранения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, а также порядок открытия и функционирования оружейно-ремонтных, пиротехнических и других производств. На основе разрешительной системы ведется производство, продажа и приобретения оружия. Лицензии на производство оружия выдаются органами лицензирования, определяемыми Правительством Российской Федерации. Разрешение на его продажу или приобретение выдаются органами внутренних дел.

Лицензионно-разрешительными органами ведется учет об объектах, изъятых из свободного гражданского оборота (хранение и использование оружия и взрывчатых материалов).

Разрешения органов внутренних дел также необходимы для производства взрывных работ, въезд в пограничную зону, а также в закрытые административно-территориальные образования. Органы внутренних дел осуществляют лицензирование частной сыскной и охранной деятельности.

Разрешительная система распространяется также на проведение собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3430.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами : постановл. Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 (в ред. от 26 июня 2007 г.) // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 33. – Ст. 1917.

Положение о лицензировании образовательной деятельности : постановл. Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 277 // СЗ РФ. – 2009. – № 14. – Ст. 1661.

Положение о лицензировании фармацевтической деятельности : постановл. Правительства РФ от 6 июля 2006 г. № 416 (в ред. от 18 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3250.

Об организации лицензирования отдельных видов деятельности : постановл. Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 45 (в ред. от 15 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 6. – Ст. 700.

О лицензировании деятельности в области обращения с ломом цветных и черных металлов : постановл. Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 766 (в ред. от 7 июня 2008 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 52. – Ст. 5586.

Положение о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ : постановл. Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 648 (в ред. от 12 июня 2008 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 46. – Ст. 4798.

Об утверждении Положения о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности и Положения о лицензировании негосударственной (частной) сыскной деятельности : постановл. Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 600 (в ред. от 26 января 2007 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 34. – Ст. 3295.

Багандов, А. Б. Лицензионное производство как вид административного производства в структуре административного процесса / А. Б. Багандов // Современное право. – 2008. – № 10. – С. 20-29.

Гребенников, Ю. В. Лицензионно-разрешительное производство как механизм обеспечения информационной безопасности Российской Федерации / Ю. В. Гребенников // Современное право. – 2008. – № 1. – С. 45-48.

Гущин, А. Лицензионное производство / А. Гущин // Право и экономика. – 2004. – № 2. – С. 8-12.

Журавлев, Р. А. Лицензионное производство как форма юрисдикционной деятельности / Р. А. Журавлев // Гражданин и право. – 2007. – № 7. – С. 31-37.

ТЕМА 7. РЕГИСТРАЦИОННОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Содержание темы:

- § 1. Понятие, основные черты и стадии регистрационного производства.
- § 2. Государственная регистрация общественных объединений.
- § 3. Регистрация граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания.

§ 1. Понятие, основные черты и стадии регистрационного производства

Регистрация – акт официального признания законности соответствующего действия, факта. Регистрационное производство – составная часть административно-управленческого процесса – представляет собой разновидность положительной, регулятивной деятельности публичной администрации.

Участниками данного производства являются, с одной стороны, органы исполнительной власти, уполномоченные должностные лица, с другой стороны – граждане, общественные объединения, юридические лица различных правовых форм собственности.

Множественность субъектов регистрационного производства обуславливает значительный объем нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие процессуальные правоотношения. К их числу, например, относятся: федеральные законы от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц", от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ "О политических партиях", от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях", от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах", от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и многие другие нормативные правовые акты, в том числе ведомственные.

Несмотря на значительное разнообразие правоотношений, связанных с действиями регистрационного характера, им присущи общие свойства, характерные для данного административного производства. *Во-первых*, результатом регистрационного производства во всех случаях является принятие юридического акта. Юридическим он признается в силу того, что с момента регистрации, например, общественного объединения возникает его правоспособность юридического лица. Таким образом, государственная регистрация проявляет свою юридическую природу в случае принятия акта о государственной регистрации. *Во-вторых*, субъектами осуществления государственной регистрации являются исключительно органы исполнительной власти Российской Федерации и их подразделения. *В-третьих*,

регистрационное производство регламентировано нормами административно-процессуального права, которые в свою очередь устанавливают порядок применения соответствующих материальных правовых норм различной отраслевой принадлежности (например, конституционного права – в случае установления статуса общественного объединения, политической партии; гражданского права – в случае установления статуса недвижимости).

В правовой литературе различают следующие основные виды регистрационных производств:

- государственная регистрация юридических лиц;
- государственная регистрация общественных объединений;
- государственная регистрация политических партий;
- государственная регистрация религиозных объединений;
- государственная регистрация профессиональных союзов;
- государственная регистрация кредитных организаций;
- государственная регистрация национально-культурной автономии;
- государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- государственная регистрация и снятие граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Несомненно, перечисленные виды регистрационных производств имеют отличительные, характерные особенности, что находит свое отражение в действующем законодательстве. Каждый вид регистрационного производства имеет свою правовую основу. Это, как правило, федеральный закон и нормативные правовые акты различного уровня, в том числе субъекта Российской Федерации и ведомственные. Например, производство по государственной регистрации юридических лиц регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Отмечая наличие общих свойств, характерных для всех видов регистрационных производств, следует определить следующие стадии таких производств:

- возбуждение производства (прием заявления о государственной регистрации и необходимых документов);
- сбор и анализ информации о регистрируемом объекте (правовая экспертиза документов и проверка законности сделки);
- принятие решения (включение в соответствующий Реестр);
- исполнение решения (совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав);
- надзор за соблюдением лицами, получившими разрешение установленных требований и условий.

§ 2. Государственная регистрация общественных объединений

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" с учетом установленного Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" порядка государственной регистрации общественных объединений.

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) общественного объединения принимается Минюстом России, или его территориальным органом. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации общественных объединений, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется ФНС России на основании принимаемого федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом решения о соответствующей государственной регистрации.

Для государственной регистрации общественных объединений в органы юстиции подаются:

- 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 2) устав общественного объединения в трех экземплярах;
- 3) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа;
- 4) сведения об учредителях;
- 5) документ об уплате государственной пошлины;
- 6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;
- 7) протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений – для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;
- 8) при использовании в наименовании общественного объединения личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие полномочия на их использование.

Документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции). Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Органы юстиции, рассматривающее заявление общественного объединения о регистрации, принимают решение зарегистрировать общественное объединение либо отказать в регистрации и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке.

Минюст России или его территориальный орган после принятия решения о государственной регистрации общественного объединения направляет в уполномоченный регистрирующий орган (ФНС России) сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

На основании указанного решения и представленных федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом сведений и документов уполномоченный регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщает об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения.

Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган не позднее трех рабочих дней со дня получения от уполномоченного регистрирующего органа информации о внесении в единый государственный реестр юридических лиц записи об общественном объединении выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

§ 3. Регистрация граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания

В настоящее время действует регистрационный учет граждан, основой осуществления которого являются Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713.

Регистрация граждан по месту пребывания

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении указанного срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания;
- документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности гражданам или юридическим лицам, указанные документы представляются этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению:

- с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;

- с собственниками жилых помещений;

- с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают документы в органы регистрационного учета.

Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов регистрируют в установленном порядке граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе, а также в ином подобном учреждении осуществляется по их прибытии администрацией этих учреждений на основании документов, удостоверяющих личность.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Регистрация граждан по месту жительства

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;

- заявление установленной формы о регистрации по месту жительства;

- документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение.

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности гражданам или юридическим лицам, указанные документы представляются этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов регистрируют граждан по месту жительства и производят в их паспортах отметку о регистрации по месту жительства. Гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

Таким образом, разрешительная и регистрационная системы и соответствующие им административные процедуры служат целям обеспечения законности совершаемых в сфере государственного правления определенных действий, представляющих значительный публично-правовой интерес, и одновременно целям гарантирования прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также различного рода негосударственных образований.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3431.

О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в ред. от 8 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 12 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

Об акционерных обществах : федер. закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 3 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 1.

О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 3 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : федер. закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148.

Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию : постановл. Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 28 марта 2008 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

Чуряев, А. В. Регистрационное производство в отношении юридических лиц : моногр. / А. В. Чуряев ; под науч. ред. Т. А. Гусевой. – М., 2007.

ТЕМА 8. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О ПООЩРЕНИЯХ

Содержание темы:

§ 1. Понятие и правовые основы поощрительного (наградного) производства.

§ 2. Стадии поощрительного производства.

§ 1. Понятие и правовые основы поощрительного (наградного) производства

Государственное управление – сфера деятельности системы органов исполнительной власти Российской Федерации – это многообразная организующе-властная деятельность, в ходе осуществления которой постоянно присутствует функция применения мер убеждения, в том числе и юридических, предусматриваемых законодательством различных уровней в Российской Федерации. В процессе своей деятельности органы государственной власти просто обязаны в надлежащих случаях использовать различные средства поощрения граждан, отмечая тем самым их положительные действия. Деятельность этого плана, несомненно, является юридической, *во-первых*, потому, что компетентные государственные органы и должностные лица официально применяют не любые меры поощрения, а только те, которые устанавливаются специальными нормативными юридическими актами, прежде всего указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями Правительства Российской Федерации и ведомственными актами, а, *во-вторых*, сам порядок применения этих мер, в свою очередь, регулируется правовыми нормами, относящимися к нормам административно-процессуального права¹.

Центральное место среди нормативных актов, регулирующих производство по делам о поощрениях, занимает Положение о государственных наградах Российской Федерации. Государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Государственными наградами Российской Федерации являются: звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации. Государственных наград могут быть удостоены граждане Российской Федерации, иностранные граждане, а также лица без гражданства.

Государственные награды и документы к ним лиц, награжденных посмертно, передаются для хранения как память одному из супругов, отцу, матери, сыну или дочери. В случае смерти награжденных государственные

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс. – СПб., 2004. – С. 398.

награды и документы к ним остаются у наследников. При отсутствии наследников государственные награды и документы к ним подлежат возврату в Управление Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам.

Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, награжденные государственными наградами, выезжающие из Российской Федерации за границу, имеют право вывозить эти государственные награды при наличии документов, подтверждающих их награждение. Наследники умершего награжденного, выезжающие из Российской Федерации за границу на постоянное жительство, имеют право вывозить документы о награждении их умершего родственника. Порядок вывоза государственных наград из драгоценных металлов регулируется законодательством Российской Федерации.

В систему мер поощрения федерального значения входят также государственные премии различного уровня.

Действующее законодательство предусматривает широкую систему мер поощрения, применяемую к работникам соответствующих отраслей. Так, в органах внутренних дел Российской Федерации предусматриваются следующие виды поощрений:

- объявление благодарности;
- выдача денежной премии;
- награждение ценным подарком;
- занесение в Книгу почета, на Доску почета;
- награждение Почетной грамотой;
- награждение нагрудным знаком;
- награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развернутого Знамени органа внутренних дел;
- награждение именовым оружием;
- досрочное присвоение очередного специального звания;
- присвоение специального звания на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности.

В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания. В учебных заведениях МВД России кроме этого применяются такие виды поощрения как повышение размера стипендии и предоставление внеочередного увольнения из расположения учебного заведения.

Следует также отметить, что в органах внутренних дел широко представлен и такой вид поощрения, как награждение медалями МВД России. Хотя данный вид поощрения не включен Положением о службе в органах внутренних дел в общую систему поощрений. Среди ведомственных медалей следует выделить медали МВД России:

- "За доблесть в службе";
- "За отвагу на пожаре";

- "За разминирование";
- "За боевое содружество";
- "За отличие в службе" I, II, III степени;
- "За заслуги в управленческой деятельности" I, II, III степени;
- "200 лет МВД России";
- Золотая медаль за отличное окончание государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования МВД России и др.

За образцовое выполнение служебного долга сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел не менее 10 лет, могут быть награждены почетным знаком "Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации". Награждение производится Президентом Российской Федерации по представлению Министра внутренних дел Российской Федерации с учетом мнения коллектива соответствующего органа внутренних дел.

За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, другие особые заслуги сотрудники органов внутренних дел также могут быть представлены к награждению государственными наградами Российской Федерации.

§ 2. Стадии поощрительного производства

Ученые-административисты определяют различное количество стадий в производстве по делам о поощрениях. Остановимся на четырех стадиях поощрительного производства: возбуждение ходатайства о поощрении; направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган; рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; исполнение поощрения¹.

Первая стадия – возбуждение ходатайства о поощрении. Если имеются основания для поощрения государственного служащего, то руководители государственных органов, иные должностные лица имеют право возбудить ходатайство о применении к государственному служащему мер поощрения. Ходатайство о поощрении оформляется в качестве представления, в котором содержится обоснование целесообразности поощрения (награждения) государственного служащего.

Ходатайства о награждении государственными наградами возбуждаются в коллективах предприятий, учреждений, организаций частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Они возбуждаются также органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления поселений, руководители предприятий, учреждений, организаций после согласования с органами местного самоуправления районов, городов направляют ходатайства о награждении государственными наградами.

¹ Киясханов И. Ш. Административно-процессуальное право : курс лекций. – М., 2004. – С. 234.

дами соответствующим главам субъектов или в федеральные органы государственной власти по согласованию с соответствующими главами субъектов Российской Федерации.

Порядок возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами работников федеральных органов государственной власти, федеральных государственных органов, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации, судей, работников органов прокуратуры Российской Федерации, а также гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации определяется соответствующими федеральными органами государственной власти и федеральными государственными органами.

При возбуждении ходатайства о награждении ведомственной наградой сотрудника, федерального государственного гражданского служащего, должны всесторонне учитываться достижения и характер заслуг представляемого к награждению, конкретные результаты в служебной деятельности или работе, личный вклад в деятельность государственного органа. Руководителем соответствующего подразделения государственного органа, начальником территориального органа или организации составляется представление, в котором указываются конкретные заслуги награждаемого и вид ведомственной награды.

Вторая стадия – направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган. Уполномоченные должностные лица направляют представление о поощрении в тот орган государственной власти (тому должностному лицу), который имеет полномочия по применению мер поощрения.

Представления к награждению государственными наградами вносятся Президенту Российской Федерации:

Представления к награждению государственными наградами вносятся Президенту Российской Федерации:

- руководителями федеральных органов государственной власти по согласованию с соответствующими главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами государственной власти.

Представления к награждению государственными наградами иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, производятся на общих основаниях. Представления к награждению государственными наградами иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих за границей, производятся Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе вносит Президенту Российской Федерации представления о награждении государственными наградами глав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, а также согласовывает представления о награждении государственными наградами, направляемые органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, в федеральные органы государственной власти.

Третья стадия – рассмотрение представления о поощрении и принятие решения. Данная стадия производства является самой важной, так как на этой стадии после соответствующего обсуждения представления о поощрении, проверки сведений и оценки информации о государственном служащем принимается решение о применении к нему меры поощрения. Эти решения оформляются, как правило, в виде административных (индивидуальных правовых) актов: указа или распоряжения Президента Российской Федерации (указ о награждении государственными наградами и распоряжение о поощрении конкретных лиц); распоряжения Правительства Российской Федерации (например, о награждении Почетной грамотой Правительства Российской Федерации); приказа или распоряжения руководителя соответствующего государственного органа.

Так, при поощрении работников судебной системы представления о награждении ведомственными наградами рассматриваются Центральной комиссией по ведомственным наградам после рассмотрения комиссией по ведомственным наградам в соответствующем субъекте Российской Федерации. Назначение членов Центральной комиссии оформляется приказом соответствующего органа, а равно решением Президиума Совета судей Российской Федерации. Обязанности председателя Центральной комиссии на каждом заседании возлагаются на одного из членов комиссии по очереди в алфавитном порядке. Секретарем Центральной комиссии является работник Управления государственной службы и кадрового обеспечения Судебного департамента, не являющийся членом Центральной комиссии. Обеспечение деятельности Центральной комиссии возлагается на Судебный департамент.

Четвертая стадия – исполнение поощрения. На этой стадии исполняется принятое уполномоченным (государственным органом) решение о поощрении (награждении): объявляются благодарности; вручаются государственные награды, почетные грамоты, премии и ценные подарки; принимается решение о повышении по службе, досрочном присвоении квалификационного разряда (классного чина, ранга).

Государственные награды вручает Президент Российской Федерации. По поручению Президента Российской Федерации и от его имени государственные награды могут вручать: руководители федеральных органов

государственной власти, начальник Управления Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам, руководители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации, послы Российской Федерации, военачальники – от командиров дивизий и им равных. Президент Российской Федерации может поручить вручение государственных наград и иным лицам.

Государственные награды вручаются награжденным в обстановке торжественности и широкой гласности не позднее трех месяцев со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации о награждении. Перед вручением государственных наград зачитывается указ Президента Российской Федерации о награждении. В том случае, если награжденный вследствие болезни, инвалидности не может явиться на вручение, государственная награда вручается ему на дому или в лечебном учреждении, где находится награжденный.

Управление Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам (далее – Управление) направляет соответствующим федеральным органам государственной власти или органам государственной власти субъектов Российской Федерации государственные награды и бланки документов к ним в соответствии с указами Президента Российской Федерации о награждении. Ответственность за своевременное и правильное вручение государственных наград возлагается на руководителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные премии вручаются Президентом Российской Федерации в торжественной обстановке.

Премии Правительства Российской Федерации в области культуры в соответствии с "Положением о премиях Правительства Российской Федерации в области культуры" вручаются в январе года, следующего за годом присуждения премий.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О государственных наградах Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 (ред. от 2 декабря 2008 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 10. – Ст. 775.

Килясханов, И. Ш. Административно-процессуальное право : курс лекций / И. Ш. Килясханов. – М., Закон и право, 2004.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Об учреждении медали МВД России "За заслуги в управленческой деятельности" : приказ МВД России от 21 апреля 2008 г. № 355 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об учреждении золотой медали за отличное окончание государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования МВД России : приказ МВД России от 10 августа 2007 г. № 705 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об утверждении медали МВД России "За разминирование" : приказ МВД России от 11 июня 2005 г. № 466 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об учреждении медали МВД России "За отличие в службе" : приказ МВД России от 5 июля 2002 г. № 641 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об учреждении медали МВД России "200 лет МВД России" : приказ МВД России от 5 июня 2002 г. № 542 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об учреждении медалей МВД России : приказ МВД России от 24 января 2001 г. № 50 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об учреждении знаков МВД России : приказ МВД России от 14 июня 2000 г. № 633 (в ред. от 5 апреля 2007 г.) // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Об учреждении нагрудного знака "Почетный сотрудник МВД" : приказ МВД России от 7 ноября 1998 г. № 722 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Абрамова, О. В. Совершенствование законодательства о поощрении / О. В. Абрамова // Трудовое право. – 2006. – № 4. – С. 16-22.

Гришковец, А. А. Поощрение государственных служащих: правовые основы и практика применения / А. А. Гришковец // Право и политика. – 2002. – № 1. – С. 30-39.

Марьян, Г. В. О некоторых вопросах поощрения сотрудников органов внутренних дел / Г. В. Марьян // Закон и право. – 2007. – № 9. – С. 119-120.

Маюров, Н. П. Поощрения в дисциплинарной практике: история и современность / Н. П. Маюров // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2004. – № 2. – С. 76-80.

ТЕМА 9. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Содержание темы:

- § 1. Понятие и правовое регулирование контроля.
- § 2. Субъекты контрольно-надзорного производства.
- § 3. Принципы и стадии контрольно-надзорного производства.
- § 4. Понятие процедуры административного надзора.
- § 5. Гарантии контрольного производства.

§ 1. Понятие и правовое регулирование контроля

Среди способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении важное место принадлежит контролю. Высокая требовательность, систематический и действенный контроль и проверка исполнения являются эффективным средством укрепления дисциплины и законности, воспитания у работников органов исполнительной власти чувства ответственности.

Обобщенно *контроль* – это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Контроль необходимо рассматривать в качестве одной из форм управленческой деятельности, т.е. как самостоятельную функцию управления, имеющую целевую направленность, определенное содержание и способы его осуществления.

Сущность и назначение контроля состоят в наблюдении за деятельностью подконтрольного объекта, в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины на этом объекте, в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям, в принятии мер по привлечению к ответственности нарушителей законности и дисциплины.

Контроль осуществляется всеми государственными органами (их должностными лицами) от имени государства повседневно в ходе исполнения поставленных перед ними и подчиненными им объектами (лицами) задач.

Государственный контроль подразделяется на два вида: общий и специальный.

Общий контроль охватывает всю деятельность подконтрольных объектов. Специальный контроль осуществляется по какому-либо конкретному вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта (скажем, проверка исполнения конкретного управленческого решения).

Контроль может быть внешним, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, и внутренним, когда проверка осуществляется собственными силами министерства, ведомства, учреждения.

В зависимости от субъекта контроля, объема и характера полномочий государственных органов выделяются следующие виды госконтроля, осуществляемые органами представительной власти, исполнительной власти (общей, межотраслевой и отраслевой (внутриведомственной) компетенции), судебной власти:

– *межотраслевой (надведомственный)* контроль осуществляется в целях обеспечения единообразного решения комплексных задач, касающихся ряда отраслей управления.

Органы, осуществляющие надведомственный контроль, наделены соответствующими полномочиями. Они вправе производить проверки и обследования работы предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к их компетенции. По результатам проверок органы надведомственного контроля могут давать подконтрольным органам, предприятиям, учреждениям и организациям обязательные указания об устранении обнаруженных нарушений.

К органам, осуществляющим надведомственный контроль, относятся: Министерство финансов Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации и др.;

– *отраслевой (внутриведомственный)* контроль осуществляется органами отраслевой компетенции за органами одной системы в пределах подведомственности и представляет собой систематическую проверку разными методами – руководителем лично или с помощью специального аппарата (например, инспекцией, контрольно-ревизионной службой) деятельности подчиненных данному органу государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц.

Контроль проводится в процессе повседневного отраслевого руководства работой подчиненных органов, учреждений, предприятий и организаций.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются все основные вопросы деятельности подконтрольного объекта, включая и оценку целесообразности расстановки кадров, методов руководства и др.

Контролирующие органы могут осуществлять влияние на управленческий процесс путем санкционирования определенных действий подконтрольного объекта, например путем выдачи специальных разрешений на осуществление определенных видов деятельности, требующих особо тщательного контроля. Кроме того, в порядке внутренней проверки деятельности может существовать процедура утверждения уже совершенных действий, как, например, в случае утверждения заключения ведущей организации на диссертационное исследование.

Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, актами, определяющими их компетенцию. Круг таких актов весьма обширен, и с их перечнем можно ознакомиться в рабочей учебной программе курса.

§ 2. Субъекты контрольно-надзорного производства

Участниками контрольно-надзорного производства являются граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства; органы власти и управления; предприятия, учреждения, организации; органы местного самоуправления; общественные объединения; служащие.

Любой участник контрольно-надзорного производства должен обладать административно-процессуальной дееспособностью, которая наступает у граждан с 16 лет, а у органов власти и управления, предприятий, учреждений и организаций – с момента их образования в установленном порядке.

Административно-процессуальная дееспособность у государственных и иных служащих, наделенных административными процессуальными обязанностями и правами, наступает с момента их назначения или избрания на должность.

Представители общественных объединений и организаций получают административную дееспособность с момента наделения их соответствующими полномочиями компетентными органами (руководителями).

Обязательным участником контрольно-надзорного производства выступают органы власти и управления, их должностные лица.

Органы государства (органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти, суды, прокуратура), с одной стороны, являются контролирующим субъектом, могут выступать в административном процессе качестве рассматривающего и разрешающего управленческое дело органа, возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций. Кроме того, органы государства могут представлять рассматриваемое ими дело о правонарушении перед органом, имеющем право на его разрешение. Государственные органы могут выступать в роли третьего лица – органа, защищающего права и законные интересы других лиц (органов, учреждений, организаций).

Также государственные органы, предприятия, учреждения, объединения могут быть объектом надзора и контроля. В этом случае в отношении них применяются общие правила контрольно-надзорного производства.

Так, например, органы внутренних дел осуществляют контроль и надзор в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, применяют меры административного принуждения, рассматривают дела об административных правонарушениях. В тех случаях, когда орган внутренних дел не уполномочен разрешить дело, он выступает в качестве органа, возбудившего административное дело перед органом, имеющим право на его разрешение. При обжаловании действий органа внутренних дел он выступает как сторона административного процесса, и несет определенные обязанности, например, представить необходимые доказательства по делу, предоставить необходимые данные органу, рассматривающему дело по существу.

Государственный служащий может выступить в качестве должностного лица, разрешающего управленческое дело самостоятельно или возбудившего его в связи с осуществлением возложенных на него функций перед органом, имеющим право на его разрешение, а так же может быть представителем государственного органа, предприятия и учреждения, выступая в качестве стороны в контрольно-надзорном производстве.

Служащий государственного органа, предприятия, учреждения может представлять другой государственный орган, являясь третьим лицом. Так же, как государственный орган, его служащий может быть подконтрольным субъектом.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий вправе разрешать управленческие дела, представлять результаты контроля в органы, уполномоченные принимать решения по существу. Органы местного самоуправления также могут выступать и в качестве проверяемой стороны в контрольно-надзорном надзорном производстве.

Участниками контрольно-надзорного производства могут быть и негосударственные предприятия, учреждения, организации, общественные объединения. Они могут выступать в административном процессе в качестве стороны, возбудившей управленческое дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение. Используя право на обращение в государственные органы, общественные объединения могут делать заявления и обращаться с жалобами. Общественные объединения могут выступать в качестве организации, защищающей права и интересы других лиц.

При осуществлении внутреннего контроля общественные объединения выступают в качестве органа, осуществляющего производство по управленческому делу.

Общественные объединения также являются подконтрольным субъектом. В отношении них могут быть применены меры административного воздействия.

Представители профессиональных союзов, члены политических партий могут выступать в качестве представителей общественного объединения или иного негосударственного формирования или как третьи лица, представляющие интересы другого общественного объединения.

Граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства участвуют в контрольно-надзорном производстве:

- 1) как сторона, возбудившая административный спор;
- 2) лица, в отношении которых ведется контрольно-надзорное производство;
- 3) уполномоченные представители, например, общественных объединений;
- 4) потерпевшие, которым неправомерным действием (бездействием) причинен моральный, физический или материальный ущерб;
- 5) лица, защищающие права и интересы других физических лиц;
- 6) участники процедур контроля и надзора – свидетели, понятые, переводчики, специалисты, эксперты.

§ 3. Принципы и стадии контрольно-надзорного производства

Контрольное (надзорное) производство по своим целям является производством позитивного процесса, однако по средствам их достижения оно наиболее близко подходит к производству юрисдикционного процесса. Вместе с другими признаками оно приобретает смешанный характер и обуславливает правоприменительные проблемы при его отграничении от юрисдикционной деятельности.

Контрольно-надзорное производство можно определить как административно-процессуальную форму деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленную на реализацию механизма обеспечения выполнения функций государства, соблюдения действующего законодательства путем воздействия на текущее функционирование подконтрольных субъектов, применения к ним мер административно-правового воздействия.

Контрольно-надзорное производство построено на определенных принципах, как присущих административному процессу в целом, так и объективно отражающих особенности контроля и надзора и способствующих раскрытию их сущности.

К принципам контрольно-надзорного производства можно отнести:

- законность;
- компетентность;
- объективность;
- процессуальное равенство сторон перед законом;
- гласность;
- достижение материальной истины;
- доступность;
- единые правила ведения производства;
- экономичность и эффективность производства;
- ответственность за нарушение правил производства и за принятое решение.

Все названные принципы процессуальной деятельности служат обеспечению законности при рассмотрении и разрешении индивидуальных административных дел, при применении административно-принудительных мер.

Содержание контроля (надзора) состоит из:

- из наблюдения за функционированием подконтрольных (поднадзорных) объектов, получения объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состоянии;
- анализа собранной информации, выявления тенденций, причин, разработки прогнозов;
- принятия мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, несчастных случаев, нецелесообразных действий и расходов, и в том числе пресечению противоправной деятельности, в целях недопущения вредных последствий, новых нарушений;

- учета конкретных нарушений, определения их причин и условий;
- выявления виновных, привлечения их к ответственности¹.

Изначально уполномоченный на то государственный орган (должностное лицо), общественное объединение и его представители, а также граждане определяют тот объект, в отношении которого будут осуществляться мероприятия по контролю (либо надзору).

Периодичность осуществления плановых мероприятий по контролю государственными органами определяется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года. В отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации. Положения об указанной периодичности проверок не действуют в отношении плановых мероприятий по контролю при проведении контроля за оборотом оружия.

Внеплановой проверке, предметом которой является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, подлежит деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений обязательных требований.

Внеплановые мероприятия по контролю проводятся органами государственного контроля (надзора) также в случаях:

- получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;
- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учеб. – М., 2005. – С. 744.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю.

Мероприятия по контролю проводятся на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора).

В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю указываются:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение мероприятия по контролю;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по контролю;
- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;
- правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- дата начала и окончания мероприятия по контролю.

Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется должностным лицом, осуществляющим мероприятие по контролю, руководителю или иному должностному лицу юридического лица либо индивидуальному предпринимателю одновременно со служебным удостоверением.

Мероприятие по контролю может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю.

Продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать один месяц.

По результатам мероприятия по контролю должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзора), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы в двух экземплярах.

В акте указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- дата и номер распоряжения, на основании которого проведено мероприятие по контролю;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю;

- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;
- сведения об ознакомлении или об отказе от ознакомления с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю.

К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица (его заместителю) или индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора).

В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

Затем производится правовая оценка результатов контроля (надзора) и исследование всех обстоятельств дела, а в случае необходимости – сбор дополнительных материалов. Орган, рассматривающий дело, обязан обеспечить установление объективной истины по нему. Исследовав все материалы дела, орган (должностное лицо) принимает (выносит) по делу решение, которое является индивидуальным актом управления. Законодательством определены порядок и сроки вынесения решения, а также способы доведения его до заинтересованных лиц, органов и организаций.

В резолютивной части акта также указываются порядок обжалования принятого решения и его юридические последствия.

Участники процесса, а также иные заинтересованные в деле лица могут в установленном порядке обжаловать вынесенное по делу решение. В предусмотренных законодательством случаях решение может быть опротестовано прокурором. Орган (должностное лицо) при рассмотрении жалобы или протеста на решение по делу обязан проверить законность и обоснованность вынесенного решения.

В результате рассмотрения жалобы или протеста принимается одно из следующих решений: решение оставляется без изменения, а жалоба или протест без удовлетворения; решение отменяется, и дело направляется на новое рассмотрение; решение по делу изменяется; решение отменяется, и дело прекращается.

Завершающей стадией контрольно-надзорного производства является стадия исполнения решения. Законодательством установлены способы и органы, осуществляющие исполнение решений, которые в установленном порядке могут применять меры по принудительному исполнению. Не подлежат исполнению решения, если истек срок давности приведения их в исполнение.

Методы контроля. Можно выделить следующие основные методы контроля: наблюдение, инспектирование, обследование, осмотр, анализ, проверка, ревизия, экспертиза, надзор, анкетирование.

Наблюдение – представляет собой общее ознакомление с деятельностью объекта контроля без применения сложных комплексных приемов получения и оценки информации.

Инспектирование – проведение проверки соблюдения требований действующего законодательства в действиях должностного лица или группы должностных лиц.

Обследование – один из основных методов контроля. Основная цель обследования – общий анализ деятельности подконтрольного объекта, выявление ее недостатков. Может включать в себя другие приемы и способы контроля – например, ревизию, осмотр или экспертизу.

Осмотр – проведение единовременной визуальной проверки состояния мест производства, оборудования, технических средств, территории, помещений, используемых подконтрольным объектом в повседневной деятельности.

Анализ – специальный метод контроля, осуществляемый с использованием аналитических приемов математики. Как правило, объектом анализа являются документы и статистические данные.

Проверка – представляет собой исследование определенного круга вопросов с целью выявления нарушений законодательства. В ходе осуществления проверки контролирующие органы анализируют исследуемую деятельность объекта, привлекая максимальное количество документальных источников информации.

Ревизия – это комплексная проверка, направленная на изучение финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений, граждан-предпринимателей и др. Характерными чертами ревизии являются максимальный охват экономических и юридических сторон деятельности, участие в ее производстве экспертов и специалистов, сочетание различных приемов контроля. Ревизия осуществляется с целью выявления законности, достоверности и целесообразности финансовых операций, что достигается в ходе контроля за следующими сферами финансово-хозяй-

ственной деятельности: соблюдением финансовой дисциплины; рациональным использованием государственных денежных средств; сохранностью материальных и денежных ресурсов; правильностью ведения бухгалтерского учета и составления отчетности и др.

Экспертиза – производство исследования уполномоченным на то лицом, обладающим специальными познаниями в области науки, техники, искусства для ответа на вопросы, поставленные лицом, назначившим экспертизу.

Надзор – проверка соблюдения специальных правил, регламентирующих деятельность подконтрольного объекта в определенной области.

Анкетирование – предполагает разработку вопросника, позволяющего получить информацию о деятельности проверяемого лица. Интервьюирование представляет собой устный вариант анкетного опроса.

§ 4. Понятие процедуры административного надзора

Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. Надзорная деятельность – составная часть государственного управления.

Надзорное производство представляет собой особый вид контрольного производства. Цель надзорного производства – проведение мероприятий по проверке соблюдения специальных правил в деятельности поднадзорных объектов.

В отличие от контрольного, надзорное производство осуществляет менее широкий круг органов. В зависимости от того, какими органами осуществляются мероприятия по надзору, может быть выделен прокурорский, административный и судебный надзор.

Административный надзор – это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

Организационно административный надзор представляет собой процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий:

предварительный – анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования;

текущий – включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения,

применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности;

заключительный – состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Различают две организационные формы надзора в сфере управления. Первая форма – это надзорная деятельность руководителей органов, а также создаваемых ими комиссий, не являющаяся для них основным видом работы и осуществляемая эпизодически, чаще всего не по инициативе субъекта управления, а на основе поступивших к нему заявлений, жалоб, дел.

Вторая форма управленческого надзора – административный надзор. Он осуществляется специальными ведомствами и службами, органами, для которых такая функция является важнейшей и даже главной. Его субъекты наделены функциональной властью, широкими надведомственными полномочиями. В связи с этим административный надзор, как правило, носит надведомственный характер, он распространяется как на государственные, так и на общественные, религиозные и иные негосударственные организации, а также на граждан. Важной особенностью такого надзора является то, что он, как правило, связан с применением административного принуждения.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического). Все органы исполнительной власти, их территориальные органы и должностные лица, полномочные в соответствии с главой 23 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях, осуществляют административный надзор по определенным направлениям.

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у федеральных таможенной или налоговой служб. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель – обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

Правовое положение субъектов административного надзора определяется соответствующими положениями о них. Государственные инспекции и иные органы государственного управления, осуществляющие административный надзор, имеют право не только фиксировать факты нарушений правил и норм, но и давать обязательные указания соответствующим органам

и лицам об их устранении и совершении необходимых действий по предупреждению нарушений впредь, разрешать или запрещать отдельные действия. Они имеют право приостанавливать деятельность предприятий, учреждений и организаций, запрещать выполнение определенных работ, если нарушаются установленные правила их проведения, применять к виновным меры административного наказания.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствуют организационно самостоятельные надзорные органы, органы надзора действуют в системе того или иного министерства. Так, например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору входит в систему Минприроды России, в систему Минобрнауки входит Росособнадзор и т.д., а некоторые являются структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти. Так, ГИБДД входит в систему МВД России, Государственная противопожарная служба МЧС России осуществляет государственный пожарный надзор за соблюдением министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, учреждениями, а также должностными лицами и гражданами законодательства в области пожарной безопасности, обязательных для исполнения требований стандартов, норм и правил в области пожарной безопасности.

Контрольные и надзорные функции органов внутренних дел

Основными направлениями надзорно-контрольной деятельности ОВД являются:

- надзор по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- проверка соблюдения правил приобретения, хранения, перевозки оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов и других предметов и веществ по перечню, определяемому законодательством;
- контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил пребывания на территории Российской Федерации;
- контроль (надзор) за частной детективной и охранной деятельностью;
- надзор за соблюдением правил дорожного движения и иных нормативных актов, устанавливающих права и обязанности участников дорожного движения;
- надзор за соблюдением правил содержания автомобильных дорог, дорожных сооружений и железнодорожных переездов в безопасном для дорожного движения состоянии; нормативных актов, устанавливающих требования безопасности движения при перевозках тяжеловесных, опасных и негабаритных грузов;
- организация и проведение государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним;
- надзор за лицами, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно и др.

§ 5. Гарантии контрольного производства

Контрольно-надзорное производство обеспечивается рядом гарантий, которые могут быть классифицированы на общие (закрепляющие основополагающие принципы осуществления контрольно-надзорного производства), гарантии контролирующих субъектов (обеспечивающие их полноценное и эффективное функционирование) и гарантии контролируемых объектов (охраняющие их права и законные интересы).

К числу общих гарантий контрольно-надзорного производства относятся:

- закрепление правового статуса участников;
- урегулированность процедурно-процессуальных регламентаций;
- подконтрольность, поднадзорность и подотчетность органов контроля и органов надзора перед органами государственной власти и обществом;
- установление юридической ответственности за ненадлежащее исполнение контрольной деятельности;
- материально-техническое обеспечение.

Гарантии контролирующих субъектов могут быть, в свою очередь, подразделены на организационно-правовые и материальные.

Организационно-правовые гарантии обеспечиваются, во-первых, наличием регулирующих деятельность контролирующих органов правовых актов.

Во-вторых, деятельность контролирующих органов основана на обязанности предоставления необходимых для их функционирования сведений, статистических данных, информации.

Материальной гарантией деятельности контролирующих органов является их государственное финансирование и обеспечение необходимой материально-технической базой. Кроме того, служащим осуществляющих контроль органов возмещаются расходы, которые они понесли при выполнении своих обязанностей.

Объекты, подлежащие контролю, также обладают организационно-правовыми гарантиями. К ним относится, в первую очередь, право на обжалование решения контролирующего органа. В каждом решении, принимаемом контролирующим органом, обязательно должен быть указан порядок его обжалования. Кроме того, деятельность государственного органа по контролю является, в свою очередь, предметом контроля со стороны проверяемого органа.

Должностные лица и (или) представители юридического лица и индивидуальные предприниматели и (или) их представители при проведении мероприятий по контролю имеют право: непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки; получать необходимую информацию; знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного

контроля (надзора); обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основными принципами защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) являются:

- презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- соблюдение международных договоров Российской Федерации;
- открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);
- установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;
- проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора);
- соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);
- периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;
- учет мероприятий по контролю, проводимых органами государственного контроля (надзора);
- возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора);
- признание в порядке, установленном федеральным законодательством, недействующими (полностью или частично) нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке, если они не соответствуют федеральным законам;
- устранение в полном объеме органами государственного контроля (надзора) допущенных нарушений в случае признания судом жалобы юридического лица или индивидуального предпринимателя обоснованной;
- ответственность органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении государственного контроля (надзора) за нарушение законодательства Российской Федерации;
- недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю;
- недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.

При проведении мероприятий по контролю должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица;

- осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей;

- требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;

- требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;

- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю.

Сотрудники контролирующих органов и их близкие обеспечиваются государственной защитой, система мер которой установлена Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов". Государственная защита применяется, если существует угроза посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных сотрудников в связи с их профессиональной деятельностью. Меры государственной защиты могут применяться и в отношении их близких родственников (в исключительных случаях – и других лиц), на жизнь, здоровье или имущество которых осуществляется посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности по проведению контроля либо принудить контролирующих лиц изменить какие-либо данные, факты и т.д.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6249.

Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2005.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31 – Ст. 3805.

О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки : федер. закон от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 49. – Ст. 5970.

Беляев, В. П. Особенности производств контрольной деятельности / В. П. Беляев // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2005. – № 2. – С. 120-124.

Казанцев, С. А. О соотношении административного надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях / С. А. Казанцев // Полицейское право. – 2006. – № 3. – С. 78-84.

Хазанов, С. Д. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: необходимость дальнейшего совершенствования / С. Д. Хазанов // Административное право и процесс. – 2004. – № 1. – С. 34-39.

ТЕМА 10. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМ ЖАЛОБАМ И СПОРАМ

Содержание темы:

§ 1. Понятие и правовые основы производства по административно-правовым жалобам и спорам.

§ 2. Стадии производства по жалобе.

§ 1. Понятие и правовые основы производства по административно-правовым жалобам и спорам

Несомненным демократическим достижением Российского государства является право субъектов административных правоотношений на обжалование нарушенных прав. Так, в соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации "Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления". Прежде всего, в настоящее время характерно расширение сферы применения судебного порядка защиты прав для всех субъектов права.

Нормативными правовыми актами федерального уровня предусмотрены следующие *способы защиты прав* субъектов административных правоотношений: *административный, судебный, самозащита прав*.

Административная и судебная жалобы различаются, главным образом, не адресатом, а порядком рассмотрения. Административный способ предполагает обращение за защитой и восстановлением нарушенного права к вышестоящему органу по отношению к органу, принявшему решение или совершившему действие (допустившему бездействие). Процессуальный порядок реализации административного способа защиты проще, решение жалобы основывается на общих правилах рассмотрения жалоб и заявлений органами власти и предусматривает в основном месячный срок рассмотрения, если иное не установлено законодательством. Вместе с тем административный порядок не исключает возможности обращения впоследствии за защитой в суд.

Президенту Российской Федерации могут быть обжалованы любые действия (бездействие) государственных органов¹.

При обращении в суд действует общий порядок, предусмотренный Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Право на обжалование имеет любое лицо, считающее, что нарушены его права и свободы, незаконно на него возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности либо созданы препятствия для осуществления его прав и свобод.

¹ Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан : указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2004 г. № 1102 (в ред. от 21 октября 2008 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3609.

Существенная роль в защите и восстановлении нарушенных прав и законных интересов субъектов права принадлежит прокуратуре Российской Федерации, которая составляет единую централизованную систему, осуществляет надзор за исполнением действующих на территории России законов, предпринимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение нарушителей к ответственности.

Для выполнения функции надзора за исполнением законов органы прокуратуры вправе проводить проверки по исполнению и соблюдению законодательства. Подобные проверки проводятся в связи с поступающими в прокуратуру жалобами, заявлениями, а также иными сведениями о фактах правонарушений. В случае установления фактов нарушений законодательства прокурор вправе принять следующие меры: внести представление об устранении нарушений закона; опротестовать противоречащие закону акты, изданные или принятые органами государственной власти; обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства; возбудить производство по факту административного правонарушения; возбудить уголовное дело по признакам совершения уголовного преступления.

Право на самозащиту своих прав означает право не выполнять неправомерные акты и требования государственных органов и их должностных лиц. Неправомерность названных актов или требований заключается в их несоответствии федеральным законам.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" предоставляет физическим лицам возможность обращаться за защитой своих прав к Уполномоченному по правам человека¹. Граждане также имеют право направлять заявления по вопросам защиты своих нарушенных прав в Европейский суд по правам человека.

Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц².

Производство по жалобам является составной частью административно-юрисдикционного процесса, а, следовательно, признается административно-юрисдикционной деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц. Вместе с тем производство по жалобам характеризуется возможностью его реализации как в судебном, так и в досудебном порядке.

Анализируя принципы административного порядка обжалования, можно выделить две группы принципов: *общие*, характерные для всех видов производств в рамках административного процесса в целом и

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

² Ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

административно-юрисдикционного процесса в частности, и *специальные* – отражающие закономерности организационно-структурного аспекта досудебного порядка обжалования. К *общим* принципам следует отнести принципы: законности, гласности, публичности, материальной (объективной) истины, ведения дела на государственном языке. В группу *специальных* принципов досудебного порядка обжалования включены следующие принципы: процессуального равенства сторон, всеобщности, состязательности, эффективности, ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей при рассмотрении жалоб, обязательности принятия обращения к рассмотрению, безопасности гражданина в связи с его обращением, детальной регламентации порядка досудебного обжалования, судебного контроля.

Следует отметить, что определенное правовое регулирование досудебного порядка обжалования осуществляются: Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Налоговым кодексом РФ; ведомственными нормативными правовыми актами, например, Инструкцией по работе с обращениями граждан в системе МВД России, а также отдельными законами субъектов Российской Федерации, в частности Законом Челябинской области от 28 сентября 2006 г. № 60-ЗО "О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в государственные органы Челябинской области и органы местного самоуправления".

Право на общую жалобу является абсолютным, неотчуждаемым, не ограниченным по содержанию и кругу лиц. Общая жалоба может быть подана по любому значимому поводу, в любое время. При реализации данного права не требуется получать какое-либо предварительное согласие или издавать дополнительные акты управления. Праву на общую жалобу корреспондирует обязанность субъектов, обладающих властными полномочиями, разъяснять лицам их право на обжалование, принимать, регистрировать, рассматривать жалобы и давать по ним ответы.

По форме общая жалоба может быть письменной или устной, а также переданной по информационным системам общего пользования. Общая жалоба также может быть индивидуальной или коллективной, может быть направлена в неограниченный перечень государственных органов, органов местного самоуправления и их должностным лицам.

Общий срок рассмотрения общих жалоб составляет один месяц. Однако в исключительных случаях, а также при направлении запроса на получение необходимых документов и материалов, срок рассмотрения жалобы может быть продлен не более чем на 30 дней.

Право на специальную жалобу дополняет право на общую жалобу. Специальная жалоба характеризуется рядом особенностей: наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения; наличием специальных оснований обжалования, указанных в нормативном правовом

акте; четким определением субъектов права на специальную жалобу; специальными сроками подачи и рассмотрения жалоб; особенностями процедуры рассмотрения специальных жалоб. Ярким примером специальной жалобы является жалоба на действия (бездействие) и решения налоговых органов и их должностных лиц, порядок рассмотрения и разрешения которой закреплен главой 7 Таможенного Кодекса Российской Федерации.

Обжалованию подлежат неправомерные действия (бездействие) и решения органов власти и их должностных лиц. Предметом жалобы являются не только противозаконные, но также нецелесообразные, аморальные действия, в которых имеет место неверное применение "свободы усмотрения", несправедливое решение вопросов, бестактность, невнимание к критическим замечаниям, неуважение прав и интересов других лиц.

§ 2. Стадии производства по жалобе

В досудебном порядке обжалования можно выделить следующие стадии:

1. Подача жалобы и ее регистрация.
2. Рассмотрение жалобы.
3. Принятие решения по жалобе.
4. Исполнение окончательного решения, вынесенного по жалобе.

Стадия подачи жалобы и ее регистрации является начальной стадией досудебного обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц.

По общему правилу жалоба считается поданной в срок, если она подана в орган непосредственно или отправлена по почте до истечения последнего дня установленного срока. При подаче жалобы лицом непосредственно датой подачи жалобы считается дата ее регистрации в компетентном органе. В случае направления жалобы почтой подтверждением соблюдения срока подачи жалобы служит штемпель, проставленный отделением связи на почтовом конверте.

В случае пропуска срока подачи жалобы по уважительной причине он может быть восстановлен по письменному заявлению лица, обратившегося с жалобой, либо его представителя. Заявление о восстановлении пропущенного срока может содержаться как в тексте жалобы, так и быть подано в виде самостоятельного документа, и должно содержать указание на причины пропуска срока. Также к заявлению должны быть приложены документы, подтверждающие причины пропуска срока. Восстановление пропущенного срока выражается в фактическом принятии жалобы к рассмотрению.

Регистрация обращений граждан заключается в осуществлении записи необходимых сведений о документах с последующим проставлением основных и дополнительных реквизитов. Основными реквизитами являются: автор документа, дата документа, дата поступления, заголовок документа или его краткое содержание, резолюция, срок исполнения, отметка об испол-

нителе. К дополнительным реквизитам относятся: расписка исполнителя в получении документа, количество листов документа, наличие приложений к нему, перенос срока исполнения, отметки о прохождении документа и т.д.

Прием и регистрация жалоб представляют собой процессуальное действие, которое завершает первоначальную стадию и является ее письменной фиксацией.

На стадии рассмотрения жалобы происходит изучение всех фактов и обстоятельств, указанных в жалобе, проводится проверка соответствия содержания жалобы фактическим обстоятельствам. Тщательный анализ всех фактов, отраженных в жалобе, материалов и обстоятельств, полученных в ходе проверки, способствует принятию объективного, мотивированного, законного решения по жалобе.

Жалоба не может быть передана на рассмотрение государственному органу или должностному лицу, которые приняли обжалуемое решение, совершили действие (бездействие), либо нижестоящим по отношению к ним государственному органу или должностному лицу. Такое положение характерно для системы обжалования в целом и является важнейшей гарантией законности при осуществлении производства по предложениям, заявлениям и жалобам.

Проверка доводов жалобы может проводиться посредством осуществления различных проверочных действий: истребования заключений, материалов, объяснений, проведения необходимых проверок, выездов, принятия представленных материалов и документов.

Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" закреплены права граждан, обратившихся с жалобой: представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании; знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения; получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; обращаться с жалобой на принятое по обращению решение; обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

По результатам рассмотрения жалобы на решение, действие (бездействие) государственного органа или его должностного лица руководителем органа, уполномоченного рассматривать жалобу, принимается решение.

Вместе с тем лицо, обратившееся с жалобой, может в любой момент до принятия по ней решения по письменному заявлению отозвать жалобу. В этом случае жалоба должна быть направлена вместе с поступившими с ней материалами лицу, обратившемуся с заявлением об отзыве.

Стадия принятия решения по жалобе. Решение должно быть принято в письменном виде по установленной форме. В решении должны быть указаны:

- наименование органа, рассмотревшего жалобу;
- должность, фамилия, инициалы должностного лица государственного органа, принявшего решение по жалобе;

- фамилия и инициалы или наименование юридического лица, обратившегося с жалобой;
- краткое изложение жалобы по существу;
- принятое по жалобе решение;
- доводы и основания принятого решения;
- сведения о порядке обжалования принятого решения.

По результатам рассмотрения жалобы вышестоящий государственный орган:

1. Признает решение, действие (бездействие) государственного органа или его должностного лица правомерным.

2. Признает неправомерным решение, действие (бездействие) государственного органа или его должностного лица полностью или частично и принимает решение об удовлетворении жалобы полностью или частично.

Должностное лицо, рассматривающее жалобу должно объективно оценить имеющиеся материалы и принять решение в соответствии с действующим законодательством.

Кроме того, на данной стадии важным является решение вопроса о возмещении ущерба лицам, чьи права, свободы или законные интересы были нарушены в результате принятия государственным органом или его должностным лицом неправомерного решения, совершения неправомерного действия (бездействия).

Стадией исполнения принятого решения по жалобе завершается досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц. Данную стадию принято считать факультативной.

Судебный способ защиты прав и свобод граждан рассматривается в настоящее время как наиболее универсальный. Достоинства судебной защиты прав заключаются в значительном уменьшении возможности необъективного ведомственного влияния на окончательное решение вопроса, так как в соответствии с принципом разделения властей судебные органы не зависимы от всех ветвей власти и наделены конституционными гарантиями этой независимости (гласность судопроизводства, устное и непосредственное исследование всех обстоятельств дела, состязательность процесса и т.д.). Такие гарантии обеспечивают всесторонность, объективность и полноту рассмотрения спора по существу.

В суд могут быть обжалованы коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой эти же последствия.

Объединения граждан (юридические лица) имеют право на подачу в суд заявлений об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, *кроме*:

- действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;

- действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Сроки для обращения в суд с жалобой:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях.

Однако процессуальная форма осуществления правосудия на сегодняшний день чрезвычайно сложна и требует квалифицированной юридической помощи, прежде всего в оформлении документов. Кроме того, при подаче заявления или жалобы в суд в установленных случаях необходимо оплатить государственную пошлину. В связи с большой загруженностью судов, судебное разбирательство не бывает быстрым и зачастую рассмотрение дел в суде растягивается на длительный период времени.

В задачу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации входит рассмотрение споров между органами законодательной и исполнительной власти, а также органами местного самоуправления. Разрешение споров между законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 9 февраля 2009 г.) // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

Таможенный кодекс : федер. закон от 25 мая 2003 года № 61-ФЗ (в ред. 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан : указ Президента РФ от 24 августа 2004 г. № 1102 (в ред. от 21 октября 2008 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3609.

Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России : приказ МВД России от 22 сентября 2006 г. № 750 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 49.

Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях : приказ МВД России от 1 декабря 2005 г. № 985 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 52.

Инструкция по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : приказ МЧС России от 31 января 2007 г. № 45 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 14.

О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в государственные органы Челябинской области и органы местного самоуправления : закон Челябинской области от 28 сентября 2006 г. № 60-ЗО // Южно-уральская панорама. – 2006. – 24 октября.

Давыдова, Е. В. К вопросу о стадиях производства по жалобам в таможенных органах / Е. В. Давыдова // Проблемы права. Международный правовой журнал. – 2006. – № 4.

Поникаров, В. А. Производство по жалобам в рамках деятельности уголовно-исполнительной системы / В. А. Поникаров // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 2.

Трегубова, Е. В. Административный запрет в производстве по жалобам / Е. В. Трегубова // Современное право. – 2008. – № 12.

ТЕМА 11. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Содержание темы:

- § 1. Понятие и особенности дисциплинарного производства.
- § 2. Общая характеристика дисциплинарного производства.
- § 3. Стадии производства по привлечению к дисциплинарной ответственности.
- § 4. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел.

§ 1. Понятие и особенности дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство является одним из производств административно-юрисдикционного процесса и представляет собой регулируемую правовыми нормами деятельность уполномоченных субъектов, направленную на привлечение лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарное производство в административном праве базируется на определенных принципах, которые являются исходными началами, лежащими в основе проведения процессуальной деятельности по делам о дисциплинарных проступках. Данные принципы выступают в качестве руководящих положений при осуществлении рассмотрения дел о дисциплинарных проступках и пронизывают все стадии дисциплинарного производства. Учитывая процессуальный характер дисциплинарного производства, очевидно, что ему присущи общепроцессуальные принципы, то есть характерные для любого вида юрисдикционной деятельности: принципы законности, гласности, объективной истины, демократизма, равенства всех граждан перед законом и др.

Наравне с общими принципами, дисциплинарному производству присущи и некоторые специфические принципы:

- экономичности;
- оперативности;
- целесообразности.

Их наличие обусловлено индивидуальными особенностями дисциплинарного производства, такими, как внесудебный порядок и наличие особых субъектов. Принципы дисциплинарного производства должны быть закреплены в правовых нормах, только в этом случае они приобретают реальную общую обязательность и юридическую силу.

Дисциплинарное производство осуществляется в целях реализации следующих задач:

- всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств дисциплинарного проступка;
- принятия решения о применении дисциплинарного взыскания;
- обеспечения выполнения принятого решения;
- выявления и устранения причин и условий, способствовавших нарушению дисциплины.

На современном этапе развития российского законодательства объективно существует государственная монополия на правовое принуждение. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и к организациям, коллективным субъектам. Что же касается негосударственных организаций, то они могут применять меры принуждения на основе правовых норм, а также своих уставов, корпоративных норм, соответствующих законодательству. Трудовой кодекс Российской Федерации делегировал работодателям право применять названные им меры дисциплинарного воздействия к работникам соответствующих частных организаций. Дисциплинарное производство осуществляется субъектами исполнительной (публичной и корпоративной) власти во внесудебном порядке.

В юридической литературе принято выделять следующие признаки дисциплинарного производства:

- дисциплинарное производство является внесудебным, оно есть разновидность исполнительно-распорядительной деятельности (исключением из данного общего правила является норма, закрепленная ч. 2 ст. 248 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которой, если истек месячный срок добровольного возмещения ущерба или работник не согласен добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию с работника, превышает его средний месячный заработок, то взыскание осуществляется в судебном порядке);

- дисциплинарное производство осуществляют все работодатели, а значит, и органы (руководители) негосударственных (муниципальных и частных) организаций в отношении работающих в них граждан. Таким правом, в частности, наделены организации адвокатов, профсоюзные комитеты, руководители коммерческих организаций. Они делают это на основе норм трудового и административного права в соответствии с теми полномочиями, которые закон предоставил работодателям;

- особенность дисциплинарного производства состоит в том, что оно применяется субъектами линейной власти (руководителями организаций) в отношении их подчиненных – членов легально организованных коллективов;

- дисциплинарное принуждение и дисциплинарное производство является реакцией на дисциплинарные правонарушения (проступки), но в ряде случаев оно связано с иными неправомерными действиями и даже с нарушениями моральных норм. Так, военнослужащие могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности за административные правонарушения. На основании ст. 81 Трудового кодекса РФ работник, выполняющий воспитательные функции, может быть уволен за совершение "аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы".

Нормативно-правовая регламентация дисциплинарного производства в административном праве осуществляется совокупностью актов, различных

по юридической силе, содержанию, сфере применения. Традиционно, первое место отводилось Трудовому кодексу Российской Федерации. Однако, учитывая значительные изменения системы и структуры административного права, расширение и обновление административно-правового регулирования, следует отметить, что влияние Трудового кодекса РФ в данной сфере правоотношений сократилось, и нормы трудового права стали применяться достаточно редко. Дисциплинарное производство в административном праве получило собственную регламентацию, и общие нормы Трудового кодекса РФ используются только в тех случаях, когда отсутствует специальная административно-правовая регламентация.

Основным актом, регламентирующим вопросы дисциплинарного производства в административном праве, является Федеральный закон Российской Федерации 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе". Нормы данного закона определяют систему дисциплинарных взысканий, применяемых к самой многочисленной категории – государственным служащим, и основополагающие принципы дисциплинарной ответственности.

Вопросы дисциплинарной ответственности содержатся и в других нормативных правовых актах, регулирующих вопросы отдельных видов государственной службы, таких, как:

- Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации";
- Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих";
- Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1;
- Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании";
- Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ";

Также нормы дисциплинарной ответственности содержатся в ряде ведомственных нормативных правовых актов, таких, как:

- Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации;
- Дисциплинарный устав Таможенной службы Российской Федерации;
- Устав о дисциплине работников морского транспорта;
- Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения военно-морского флота;
- Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта;
- Инструкция о порядке применения положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

§ 2. Общая характеристика дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство возбуждается и осуществляется не только в связи с нарушением трудовой, но и служебной, учебной, исправительно-трудовой и иной дисциплины в существующих легальных организациях. Таким образом, оно регулируется трудовым, административным, уголовно-исполнительным и судоустройственным правом. Нормы трудового права применяются к членам трудового коллектива, административного – к членам административных коллективов (военнослужащим, сотрудникам милиции, учащимся, студентам и др.), нормы уголовно-исполнительного права – к лицам, помещенным в следственные изоляторы, отбывающим наказания в исправительно-трудовых учреждениях, нормы судоустройства – к судьям.

В правовой литературе выделяются три группы субъектов дисциплинарного производства:

- субъекты применения дисциплинарных взысканий;
- субъекты дисциплинарной ответственности;
- иные участники дисциплинарного производства, наделенные соответствующими полномочиями.

Первые две группы субъектов являются сторонами дисциплинарного производства, соответственно, правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой стороны, чем гарантируется обеспечение реализации принципов законности, объективной истины, справедливости и целесообразности дисциплинарного производства.

К субъектам применения дисциплинарных взысканий относятся лица, занимающие начальствующее (руководящее) положение и (или) издавшие приказ (распоряжение) о приеме на службу (работу, учебу).

Перечень и полномочия данных субъектов всегда четко определены нормами права. Нормативными актами установлена также ответственность субъектов применения дисциплинарных взысканий, например, в следующих случаях:

- неисполнение требований законодательства о дисциплинарной ответственности;
- нарушение подведомственности, сроков и процессуальной формы;
- неиспользование предоставленных дисциплинарных прав или их превышение (например, Дисциплинарный устав военизированных горно-спасательных частей) и др.

Субъектами дисциплинарной ответственности являются лица, в отношении которых ведется дисциплинарное производство. Следует отметить, что права и обязанности данных субъектов не имеют четкого нормативно-правового регулирования. Действующее законодательство содержит нормы, закрепляющие конституционное право граждан обжаловать в административном или судебном порядке решения, действия (бездействие) органа

(должностного лица), наделенного властными полномочиями. Вместе с тем в обобщенном виде к правам и обязанностям субъектов дисциплинарной ответственности следует отнести:

- право знакомиться со всеми материалами дисциплинарного дела;
- давать объяснения и представлять доказательства;
- обжаловать решение о привлечении к дисциплинарной ответственности.

К иным участникам дисциплинарного производства относятся свидетели, профсоюзы и аттестационные комиссии.

Процессуальный статус свидетелей в дисциплинарном производстве нормативно не закреплен, однако практика показывает, что при проведении служебной проверки их показания играют значительную роль.

Участие профсоюзных органов в дисциплинарном производстве может осуществляться в случае обращения в профсоюз члена профсоюзной организации. В определенных законом случаях мнение профсоюза подлежит обязательному учету при применении дисциплинарной ответственности (например, при расторжении трудового договора с лицом, являющимся членом профсоюза на основании Трудового кодекса Российской Федерации).

Аттестационные комиссии участвуют в дисциплинарном производстве в случаях применения такого вида взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии (например, такая норма содержится в Дисциплинарном уставе таможенной службы Российской Федерации).

§ 3. Стадии производства по привлечению к дисциплинарной ответственности

Дисциплинарное производство состоит из следующих стадий:

1. Возбуждение дела о дисциплинарном проступке.
2. Служебное расследование работодателем (соответствующим уполномоченным им должностным лицом) дисциплинарного дела.
3. Рассмотрение дисциплинарного дела.
4. Вынесение решения (издание приказа (распоряжения) о привлечении работника к дисциплинарной ответственности, которое нередко сопровождается официальным сообщением коллективу работников данной организации, а иногда и некоторым другим лицам о совершенном проступке и применяемых мерах ответственности).
5. Пересмотр решения по делу о дисциплинарном проступке.
6. Исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания.

Первая стадия дисциплинарного производства заключается в возбуждении работодателем (представителем работодателя) дисциплинарного дела и выявлении им обстоятельств и причин, послуживших основанием для разрешения вопроса о привлечении субъекта правонарушения к дисциплинарной ответственности, выбора и применения меры ответственности к виновному лицу.

Служебное расследование проводится либо самим руководителем (начальником, командиром), либо лицом, им уполномоченным. Это делается при наличии повода – поступлении информации о неправомерных действиях члена коллектива либо обнаружении проступка самим руководителем. В ходе разбирательства устанавливается, было ли совершено правонарушение, при каких обстоятельствах, с какой целью проступок был совершен, каковы его последствия, степень вины его участников.

Действующее законодательство почти ничего не говорит о том, какие действия вправе совершать те, кто расследует факт совершения дисциплинарного проступка, должны ли при этом составляться какие-либо документы. Очевидно, что в ходе разбирательства могут производиться опросы, ревизии, проверки документов, замеры и т.д. Процессуально-процедурными документами данной стадии могут быть: докладные, служебные записки, рапорты, распоряжения или постановления органов исполнительной власти, протесты или представления прокурора, частные определения суда, ходатайства судов чести и др.

На стадии служебного расследования у лица берется объяснение (письменное или устное). В некоторых случаях имеется прямое указание на обязательность письменной формы. Отказ лица от дачи письменного объяснения не может служить препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Но право дать объяснение, быть выслушанным – важный элемент права на защиту от необоснованного привлечения к ответственности.

Рассмотрев материалы дела, субъект применения дисциплинарных взысканий вправе:

- не реагировать на деяние, признав это нецелесообразным или признав лицо невиновным;
- ограничиться напоминанием о необходимости выполнять обязанности, предупреждением, строгим указанием и иными средствами воздействия, которые не являются взысканиями;
- направить материал на рассмотрение общественных организаций;
- наложить на виновного дисциплинарное взыскание;
- если руководитель считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, он может направить материалы вышестоящему руководителю для решения вопроса об ответственности;
- при наличии в действиях виновного признаков преступления направить материал в орган, который вправе возбудить уголовное дело.

Любое дисциплинарное взыскание может быть применено к работнику, совершившему дисциплинарное правонарушение, не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого для учета мнения представительного органа работников.

К отпуску, прерывающему течение месячного срока, следует относить все отпуска, предоставляемые работодателем в соответствии с действующим законодательством, в том числе ежегодные (основные и дополнительные) отпуска, отпуска в связи с обучением в учебных заведениях, отпуска без сохранения заработной платы. При этом месячный срок для наложения дисциплинарного взыскания необходимо исчислять со дня обнаружения проступка; соответственно, днем обнаружения проступка, с которого начинается течение месячного срока, считается день, когда лицу, которому по работе (службе) подчинен работник, стало известно о совершении проступка, независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий. Отсутствие работника на работе по иным основаниям, в том числе и в связи с использованием дней отдыха (отгулов) независимо от их продолжительности (например, при вахтовом методе организации работ), не прерывает течение указанного срока.

Не допускается применение дисциплинарного взыскания по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее 2 лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по предполагаемому уголовному делу.

Если давностный срок истек, а дисциплинарное взыскание не наложено, дисциплинарное производство, на каком бы этапе оно ни находилось, должно быть прекращено.

Ограничение сроков для применения взысканий обусловлено необходимостью стимулирования работодателя к определенной оперативности в реакции на факт трудового правонарушения. В этом смысл эффективности применения юридической санкции и одновременное выражение с точки зрения морали, поэтому нельзя допускать ситуацию, когда работник неоправданно продолжительное время находился бы в состоянии угрозы применения к нему меры дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно работодателем, руководителем организации в случае предоставления ему подобных полномочий уставами организаций.

Приступив ко второй стадии дисциплинарного производства и рассматривая обстоятельства, имеющие значение для разрешения вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности того или иного работника, работодатель обязан в рамках действующего законодательства выбрать единственно правильную меру ответственности к работнику, совершившему дисциплинарный проступок.

Нарушение работодателем порядка привлечения работника к дисциплинарной ответственности может стать основанием для признания органом, рассматривающим индивидуальный трудовой спор, дисциплинарного взыскания необоснованным.

За каждый дисциплинарный проступок может быть наложено одно дисциплинарное взыскание, предусмотренное законом, уставом либо положе-

нием о дисциплине. В случае, когда правонарушение носит длящийся характер и работник, несмотря на применение дисциплинарного взыскания, не прекращает действия, нарушающие трудовую дисциплину, и неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжается, работодатель вправе применить к нему новое дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

Наложение дисциплинарного взыскания на работника, совершившего дисциплинарный проступок, не препятствует привлечению его к материальной ответственности за ущерб, причиненный работодателю. Согласно ч. 1 ст. 238 Трудового кодекса Российской Федерации, работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб.

Применение дисциплинарного взыскания к подчиненному влечет для него состояние наказанности в течение года со дня принятия соответствующего приказа (решения). Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания, о чем свидетельствует ч. 1 ст. 194 Трудового кодекса Российской Федерации. По истечении указанного годовичного срока дисциплинарное взыскание снимается автоматически без издания работодателем специального приказа (распоряжения). Также оно фактически прекращается, если трудовые (служебные, образовательные) отношения были прекращены, лицо уволено со службы, исключено из вуза и т.п.

В случае, если в течение года работник будет подвергнут новому взысканию, то первоначально наложенное взыскание будет считаться сохранившим силу, и его необходимо будет учитывать наряду с последним (например, при решении вопроса об увольнении за неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей на основании п. 5 ст. 81 ТК РФ).

Допускается возможность досрочного снятия с работника наложенного дисциплинарного взыскания. Сам работодатель имеет право снять дисциплинарное взыскание как по собственной инициативе, так и просьбе самого работника, ходатайству непосредственного руководителя работника или представительного органа работников организации. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания не ограничено какими-либо минимальными временными сроками. В каждом случае это может быть определено с учетом конкретных обстоятельств исходя из поведения работника, инициативы лиц, имеющих право на ходатайство о досрочном снятии взыскания.

Если вопрос о досрочном снятии дисциплинарного взыскания разрешен положительно, то работодатель, наложивший это взыскание, издает соответствующий приказ (распоряжение), а работник, с которого досрочно снято дисциплинарное взыскание, считается не подвергавшимся дисциплинарному взысканию. Дисциплинарные взыскания, снятые досрочно или утратившие силу по истечении года со дня их применения, не могут учитываться при возможном решении вопроса об увольнении работника.

Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает в качестве дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям (ст. 192). Однако кодекс устанавливает, что федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания (ч. 2 ст. 192).

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" содержит следующие виды дисциплинарных взысканий¹:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы.

Что касается порядка привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, то он соответствует порядку, предусмотренному нормами Трудового кодекса Российской Федерации. Однако закон более детально регламентирует данную процедуру с учетом специфики трудовых отношений, возникающих при прохождении гражданской службы.

Следует выделить следующие особенности процедуры. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- вина гражданского служащего;
- причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения. Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки, и предложение о применении или неприменении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания. Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

При вынесении решения о привлечении работника к дисциплинарной ответственности работодателю необходимо в случаях, предусмотренных законодательством, учитывать гарантии, предоставленные нормами Трудового кодекса Российской Федерации отдельным работникам при расторжении трудового договора, а также согласовывать свои действия по применению мер дисциплинарного взыскания с соответствующими органами, указанными в законе. Так, например, не допускается расторжение трудового договора по инициативе работодателя с беременными женщинами, за исключением случаев ликвидации организации; не допускается расторжение трудового договора с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до восемнадцати лет), другими лицами, воспитывающими указанных детей без матери.

Данная стадия дисциплинарного производства предполагает издание приказа (распоряжения) о применении дисциплинарного взыскания к работнику.

По общему правилу дисциплинарное взыскание налагается путем издания письменного приказа с обязательным указанием мотивов его применения. В войсковых формированиях практикуется объявление приказов перед строем, на совещаниях.

Если работник отказывается подписать предложенный работодателем приказ (распоряжение), то составляется соответствующий акт. В новой редакции ч. 6 ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации говорится об обязательности предъявления работнику приказа (распоряжения) работодателя о применении дисциплинарного взыскания под роспись. При этом отсутствует установленная форма акта в случае отказа работника поставить эту роспись.

Обычно акт подписывается тремя лицами: непосредственным руководителем работника, подозреваемого в совершении дисциплинарного проступка, и двумя лицами, работающими вместе с работником в соответствующем структурном подразделении организации. В этом случае отказ работника удостоверить факт предъявления приказа (распоряжения) не имеет какого-либо юридического значения и никак не влияет на действительность примененного взыскания.

Поскольку законодательство не устанавливает требований к форме приказов о наложении взысканий, на практике используются следующие варианты:

- издается специальный приказ о наложении взыскания на одного человека;
- одним специальным приказом привлекаются к ответственности несколько человек;
- в приказе, подводящем итоги деятельности, проверки, содержится много пунктов, а один или несколько из них содержат решения о наложении взысканий;
- взыскание налагается решением коллегии (коллегиального органа).

Приказ о наложении взыскания – одна из разновидностей административных актов. Он вступает в силу немедленно. Как всякий административный акт приказ может быть пересмотрен. Основанием для такой факультативной стадии, как *стадия пересмотра*, могут быть: жалоба наказанного, протест прокурора, усмотрение вышестоящего руководителя (командира), усмотрение должностного лица, подписавшего приказ.

Право на обжалование решений, действий (бездействия) органов и их должностных лиц имеет конституционно-правовую основу, а также регламентировано Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Рассмотрев жалобу, вышестоящий орган (вышестоящее должностное лицо), суд могут признать ее необоснованной и оставить приказ в силе. Если жалоба будет признана обоснованной, приказ отменяется полностью или частично. Порядок исполнения приказа во многом зависит от избранных дисциплинарных взысканий. Некоторые из них имеют только морально-правовое содержание (например, выговор) и их исполнение состоит в доведении их до сведения, оглашении.

§ 4. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел

Правовую основу дисциплинарного производства в органах внутренних дел образуют Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и Инструкция о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях МВД России.

В соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации служебная дисциплина в органах внутренних дел означает соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, а также приказами Министра внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них полномочий (ст. 34).

При нарушении служебной дисциплины подчиненным сотрудником начальник обязан предупредить его о недопустимости таких действий, а при необходимости, в зависимости от тяжести совершенного проступка и степени вины, провести служебную проверку, наложить на виновного дисциплинарное взыскание или передать материалы о проступке на рассмотрение суда чести.

За нарушение служебной дисциплины на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться следующие виды взысканий:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака;
- увольнение из органов внутренних дел.

В учебных заведениях МВД России кроме перечисленных видов взысканий применяются взыскания в виде назначения вне очереди в наряд по службе за исключением назначения в караул или дежурным по подразделению, а также отчисление из учебного заведения.

Дисциплинарные взыскания применяются прямыми начальниками (начальники, которым сотрудники органов внутренних дел подчинены по службе) в пределах предоставленных им прав в соответствии с Перечнем, установленным Инструкцией о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

До наложения взыскания от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. При необходимости проводится проверка указанных в нем сведений с вынесением заключения по результатам проверки и (или) проводится служебная проверка.

Служебные проверки проводятся:

- по факту грубого нарушения сотрудником служебной дисциплины;
- при необходимости наиболее полного и всестороннего исследования обстоятельств совершения дисциплинарного проступка;
- в случае гибели сотрудника, получения им ранений, травм, применения и использования оружия;
- в случае возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела или дела об административном правонарушении, в целях устранения причин и условий, приведших к совершению им преступления или административного правонарушения;
- по требованию сотрудника для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
- для подтверждения факта существенного и (или) систематического нарушения условий контракта в отношении сотрудника.

При проведении служебной проверки должны быть полно, объективно и всесторонне установлены:

- факт совершения дисциплинарного проступка, время, место, обстоятельства его совершения;
- факт происшествия с участием сотрудника, время, место, обстоятельства происшествия;
- вина сотрудника;
- данные, характеризующие личность сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок;
- причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка (происшествия);
- наличие, характер и размер вреда (ущерба), причиненного сотрудником в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, исключающие дисциплинарную ответственность сотрудника;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного обращения о проведении служебной проверки;
- другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности.

Служебная проверка назначается поручением в виде резолюции на документе, содержащем сведения о наличии оснований для ее проведения, либо путем издания приказа по органу, подразделению, учреждению системы МВД России при проведении служебной проверки комиссией. Приказ о назначении служебной проверки содержит:

- причины и основания для ее назначения;
- сроки проведения;

- состав комиссии по проведению служебной проверки;
- должностное лицо, на которое возлагается контроль за проведением служебной проверки.

Служебная проверка назначается не позднее 10 дней с момента получения должностным лицом, имеющим право назначения служебной проверки, информации, послужившей основанием для ее назначения, и завершается не позднее чем через 30 дней со дня принятия решения о ее проведении. В случае, если последний день служебной проверки приходится на нерабочий день, то днем окончания срока проведения служебной проверки считается предшествующий ему рабочий день. В срок проведения служебной проверки не включается время нахождения сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, в отпуске, командировке, а также периоды его временной нетрудоспособности.

Окончанием служебной проверки является дата утверждения заключения, которая доводится до сотрудника, в отношении которого проводилась служебная проверка. В случае отказа сотрудника, от ознакомления с заключением либо подписи об ознакомлении с заключением составляется соответствующий акт, подписанный комиссией в составе не менее трех человек.

Заключение составляется на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных и состоит из 3 частей: вводной, описательной и резолютивной. В описательной части указываются:

- факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

- сущность совершенного дисциплинарного проступка или случившегося происшествия, их последствия и другие существенные обстоятельства;

- какими материалами подтверждается или исключается вина сотрудника;

- обстоятельства, смягчающие или отягчающие его ответственность.

Резолютивная часть заключения содержит:

- заключение о виновности (невиновности) сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка, в совершении дисциплинарного проступка или происшествия;

- выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению дисциплинарного проступка (происшествия);

- предложения о применении (неприменении) к виновному мер дисциплинарной ответственности, иных мер воздействия, а также при необходимости предложения о передаче материалов в органы прокуратуры для принятия процессуального решения в установленном законом порядке;

- предложения о необходимости обеспечения правовой защиты сотрудника, оказания ему социальной и психологической помощи;

- предложения о мерах по устранению выявленных недостатков или предложения о прекращении служебной проверки в связи с отсутствием факта нарушения служебной дисциплины;

- рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Дисциплинарное взыскание накладывается до истечения 10 суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке, а в случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении – не позднее 1 месяца соответственно со дня окончания проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске.

Дисциплинарные взыскания объявляются приказами, за исключением таких, как замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд, которые могут быть объявлены и устно. Проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, как правило, готовится лицом, проводившим служебную проверку, согласовывается с правовым подразделением. Приказ о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется сотруднику органов внутренних дел, подвергнутому взысканию, под расписку. О дисциплинарных взысканиях сотруднику органов внутренних дел объявляется лично, перед строем или на совещании (собрании).

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида и меры взыскания принимаются во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был допущен, прежнее поведение сотрудника, допустившего проступок, признание им своей вины, его отношение к службе, знание правил ее несения и другое.

При нарушении дисциплины совместно несколькими лицами дисциплинарные взыскания налагаются на каждого виновного в отдельности и только за совершенное им нарушение (с учетом степени вины сотрудника в совершенном проступке).

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника органа внутренних дел либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка прошло более 6 месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – более 2 лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника органов внутренних дел в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные во время дежурства, несения патрульно-постовой службы, производится только после смены виновного сотрудника с дежурства, караула, поста или после его замены другими лицами.

Если к сотруднику органов внутренних дел, по мнению начальника, необходимо применить меры наказания, выходящие за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником. Вышестоящий начальник имеет право отменить, смягчить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, или наложить более строгое взыскание, если ранее объявленное не соответствует тяжести совершенного проступка.

Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение немедленно, но не позднее 1 месяца со дня его наложения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит учету.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания в порядке поощрения производится начальником, наложившим это взыскание, равным ему или вышестоящим прямым начальником. Для снятия дисциплинарного взыскания, наложенного старшим начальником, непосредственный начальник возбуждает соответствующее ходатайство по инстанции. Взыскание, наложенное приказом, не может быть снято устно.

Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел Российской Федерации или в судебном порядке. В случае подачи жалобы в суд либо вышестоящему в порядке подчиненности начальнику приведение в исполнение наложенного дисциплинарного взыскания не приостанавливается.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации : постановл. Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 2. – Ст. 70.

Инструкция о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях МВД России : приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1140 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 14.

Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 17.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федосцев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федосцев, Н. Н. Федосцева. – М., 2008.

Дополнительная

О государственной гражданской службе РФ : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

Об образовании : закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 // СЗ РФ. – 2003. – № 23. – Ст. 2197.

Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 // СЗ РФ. – 2007. – № 47. – Ст. 5749.

Об утверждении инструкции о порядке применения положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста РФ от 6 июня 2005 г. № 76 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 27.

О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов : указ Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 // СЗ РФ. – 2007. – № 11. – Ст. 1280.

Гогин, А. А. Характеристика дисциплинарного проступка / А. А. Гогин // Трудовое право. – 2005. – № 9.

Маюров, Н. П. Понятие и основные признаки дисциплинарного отношения в органах милиции / Н. П. Маюров // История государства и права. – 2004. – № 2.

Маюров, Н. П. Поощрения в дисциплинарной практике: история и современность / Н. П. Маюров // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2004. – № 2.

ТЕМА 12. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Содержание темы:

§ 1. Понятие, правовые основы и особенности исполнительного производства.

§ 2. Стадии исполнительного производства.

§ 1. Понятие, правовые основы и особенности исполнительного производства

Исполнительное производство фактически представляет собой деятельность судебных приставов-исполнителей и других участников правоотношений, складывающуюся в процессе реализации судебных исполнительных листов и иных исполнительных документов посредством государственного принуждения¹.

Правовую основу деятельности по принудительному исполнению различных судебных актов и актов других органов и должностных лиц составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" и Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ "О судебных приставах".

Исполнительное производство также регулируется и иными федеральными законами. К таковым относятся Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и др.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации содержит специальный раздел VII, посвященный исполнительному производству, а также нормы, регулирующие порядок разъяснения решения, подлежащего исполнению; отсрочки или рассрочки исполнения решения, изменения способа и порядка исполнения решения и другие положения, касающиеся вопросов исполнения судебных актов и актов других органов и должностных лиц.

В Арбитражном процессуальном кодексе включен раздел VII, регулирующий общие вопросы исполнения судебных актов, вынесенных арбитражными судами.

К источникам исполнительного производства относятся нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Метод правового регулирования отношений, возникающих в ходе исполнительного производства, характеризуется сочетанием императивных и диспозитивных начал.

¹ См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" / под ред. О. В. Исаенковой // АИПС «Консультант Плюс».

Особенности исполнительного производства:

1. Исполнительное производство обеспечивает включает правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях исполнение иных документов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

2. Принудительное исполнение судебных решений осуществляется должностными лицами органов исполнительной власти и, следовательно, выступает как производство в административном процессе.

3. Характерным для данного вида административного производства является также состав его обязательных участников – судебных приставов-исполнителей.

В процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, судебный пристав-исполнитель:

– принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов;

– предоставляет сторонам исполнительного производства или их представителям возможность знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии;

– рассматривает заявления сторон по поводу исполнительного производства и их ходатайства, выносит соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок их обжалования;

– обязан взять самоотвод, если он заинтересован в ходе исполнительного производства либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его беспристрастности.

В соответствии с законом судебный пристав-исполнитель имеет право:

1) вызывать стороны исполнительного производства (их представителей), иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) запрашивать необходимые сведения у физических лиц, организаций и органов, находящихся на территории Российской Федерации, а также на территориях иностранных государств, в порядке, установленном международным договором Российской Федерации, получать от них объяснения, информацию, справки;

3) проводить проверку, в том числе проверку финансовых документов, по исполнению исполнительных документов;

4) давать физическим и юридическим лицам поручения по исполнению требований, содержащихся в исполнительных документах;

5) входить в нежилые помещения и хранилища, занимаемые должником или другими лицами либо принадлежащие должнику или другим лицам, в целях исполнения исполнительных документов;

6) с разрешения в письменной форме старшего судебного пристава (а в случае исполнения исполнительного документа о вселении взыскателя или выселении должника – без указанного разрешения) входить без согласия должника в жилое помещение, занимаемое должником;

7) в целях обеспечения исполнения исполнительного документа накладывать арест на имущество, в том числе денежные средства и ценные бумаги, изымать указанное имущество, передавать арестованное и изъятое имущество на хранение;

8) в установленном порядке и пределах производить оценку имущества;

9) привлекать для оценки имущества специалистов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности;

10) производить розыск должника, его имущества, розыск ребенка самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел;

11) запрашивать у сторон исполнительного производства необходимую информацию;

12) рассматривать заявления и ходатайства сторон исполнительного производства и других лиц, участвующих в исполнительном производстве;

13) взыскивать исполнительский сбор и налагать штрафы на должника и иных лиц в случаях и порядке, которые установлены законом;

14) обращаться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество и сделок с ним для проведения регистрации на имя должника принадлежащего ему имущества;

15) устанавливать временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации;

16) проводить проверку правильности удержания и перечисления денежных средств по судебному акту, акту другого органа или должностного лица по заявлению взыскателя или по собственной инициативе;

17) совершать иные действия, необходимые для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов.

4. Возбуждение исполнительного производства обусловлено в основном волей взыскателей кроме случаев, когда заявления взыскателя не требуется.

Взыскатель может отказаться от взыскания, от получения предметов, изъятых у должника при исполнении исполнительного документа о передаче их взыскателю, что ведет к прекращению исполнительного производства. Взыскатель и должник вправе в ходе исполнительного производства заключить мировое соглашение, которое после его утверждения судом также ведет к прекращению исполнительного процесса.

5. Должник вправе в установленный срок исполнить юрисдикционный акт добровольно, указать наиболее удобное время исполнения (такое же право принадлежит и взыскателю).

6. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" определяет правовое положение лиц, участвующих в производстве. К ним относятся:

1) взыскатель и должник (стороны);

2) лица, непосредственно исполняющие требования, содержащиеся в исполнительном документе;

3) иные лица, содействующие исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе (переводчик, понятые, специалист, лицо, которому судебным приставом-исполнителем передано под охрану или на хранение арестованное имущество, и другие).

Должником является гражданин или организация, обязанные по исполнительному документу совершить определенные действия (передать денежные средства и иное имущество, исполнить иные обязанности или запреты, предусмотренные исполнительным документом) или воздержаться от их совершения.

По содержанию можно выделить 3 группы субъективных процессуальных прав сторон:

1) права, реализация которых влияет на динамику исполнительного производства (например, право на обжалование постановления или действия судебного пристава-исполнителя, право на заключение мирового соглашения);

2) право на активное участие в исполнительном производстве (например, право на участие в совершении исполнительных действий, право давать устные и письменные объяснения в процессе совершения исполнительных действий);

3) права, обеспечивающие сторонам защиту в широком смысле (например, право на отвод переводчика, эксперта).

Что касается процессуальных обязанностей сторон в исполнительном производстве, то законодатель не приводит конкретных указаний по этому вопросу.

Гражданская процессуальная обязанность стороны исполнительного производства – требуемое и обеспеченное процессуальным законом (исполнительным законом) должное поведение стороны в исполнительном производстве, соответствующее субъективному праву органа принудительного исполнения.

Права и обязанности сторон исполнительного производства носят в подавляющем большинстве не диспозитивный, а императивный характер. Взыскатель является преимущественно управомоченной стороной, а должник как субъект главной обязанности исполнить исполнительный документ – в основном обязанной стороной.

Представитель в исполнительном производстве совершает действия:

1) от имени стороны;

2) в интересах стороны;

3) в пределах предоставленных ему полномочий.

Судебный пристав-исполнитель, переводчик, специалист не могут участвовать в исполнительном производстве и подлежат отводу, если они состоят в родстве или свойстве со сторонами исполнительного производства, их представителями или другими лицами, участвующими в исполнительном производстве, подчинены или подконтрольны указанным лицам либо заинтересованы в исходе исполнительного производства.

7. Законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций и подлежат неукоснительному выполнению на всей территории Российской Федерации.

§ 2. Стадии исполнительного производства

Возбуждение исполнительного производства является самостоятельной стадией исполнительного производства, задачей которой является определение правомерности применения мер принудительного характера по исполнению актов органов правосудия и других органов. Указанной стадией охватываются следующие действия: выдача взыскателю или его представителю исполнительного листа, предъявление его к взысканию в Службу судебных приставов и вынесение постановления о возбуждении исполнительного производства либо об отказе в возбуждении исполнительного производства. Решение вопроса о возбуждении исполнительного производства отнесено к компетенции судебного пристава-исполнителя, который обязан принять исполнительный лист к исполнению, проверив, не истек ли срок предъявления исполнительного документа к исполнению, и соответствует ли данный документ требованиям закона.

К исполнительным документам относятся:

- 1) исполнительные листы, выдаваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании принимаемых ими судебных актов;
- 2) судебные приказы;
- 3) нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов или их нотариально удостоверенные копии;
- 4) удостоверения, выдаваемые комиссиями по трудовым спорам;
- 5) акты органов, осуществляющих контрольные функции, о взыскании денежных средств с приложением документов, содержащих отметки банков или иных кредитных организаций, в которых открыты расчетные и иные счета должника, о полном или частичном неисполнении требований указанных органов в связи с отсутствием на счетах должника денежных средств, достаточных для удовлетворения этих требований;
- 6) судебные акты, акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях;
- 7) постановления судебного пристава-исполнителя;
- 8) акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом;
- 9) исполнительная надпись нотариуса при наличии соглашения о внесудебном порядке обращения взыскания на заложенное имущество, заключенного в виде отдельного договора или включенного в договор о залоге.

Одновременно с исполнительным документом взыскатель или его представитель должны предъявить заявление с просьбой о принятии испол-

нительного листа на исполнение в Службу судебных приставов. Если заявление подписано представителем взыскателя, то он должен приложить к заявлению документ, подтверждающий его полномочия на предъявление исполнительного документа к исполнению. По ходатайству взыскателя судебный пристав-исполнитель одновременно с вынесением постановления о возбуждении исполнительного производства вправе наложить арест на имущество должника, а также установить ограничение для должника на выезд из Российской Федерации.

Взыскатель подает исполнительный документ и заявление по месту совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. Если должником является гражданин (физическое лицо), то исполнительный документ и заявление подаются по месту его жительства, пребывания или нахождения его имущества; если должником является организация (юридическое лицо), то исполнительный документ и заявление подаются по юридическому адресу такой организации, местонахождению ее имущества или по юридическому адресу ее представительства или филиала.

Исполнительное производство возбуждается судебным приставом-исполнителем без заявления взыскателя на основании:

- вынесенных в процессе принудительного исполнения исполнительного документа постановлений судебного пристава-исполнителя о взыскании расходов по совершению исполнительных действий, исполнительского сбора и штрафов, наложенных судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа;

- постановления судебного пристава-исполнителя о поручении на совершение исполнительных действий и (или) применении мер принудительного исполнения;

- направления исполнительного документа судебному приставу-исполнителю судом, другим органом или должностным лицом в соответствии с федеральным законом.

Судебный пристав-исполнитель в трехдневный срок со дня поступления к нему исполнительного документа выносит постановление о возбуждении исполнительного производства либо об отказе в возбуждении исполнительного производства.

В случае окончания основного исполнительного производства исполнение вынесенных и не исполненных судебным приставом-исполнителем постановлений о взыскании с должника расходов по совершению исполнительных действий, исполнительского сбора и штрафов, наложенных судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа, осуществляется в самостоятельном исполнительном производстве, возбужденном судебным приставом-исполнителем в общем порядке. При этом, окончив основное исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель возбуждает новое исполнительное производство по своим постановлениям о взыскании исполнительского сбора, расходов по совершению исполнительных действий, о наложении штрафов без заявления взыскателя.

Совершение исполнительских действий. Исполнительные действия совершаются, как правило, в рабочие дни с 6 до 22 часов по местному времени, однако определение конкретного времени совершения исполнительных действий осуществляется судебным приставом-исполнителем. Законодатель также предусмотрел право взыскателя и должника предложить удобное для них время совершения исполнительных действий.

Отложение исполнительных действий возможно либо по заявлению взыскателя, либо по инициативе судебного пристава-исполнителя. Право на обращение с заявлением об отложении исполнительных действий законом для должника не предусматривается.

Суд может приостановить исполнительное производство в части взыскания исполнительского сбора, а в части исполнения основных требований, изложенных в исполнительном документе, исполнительное производство не приостанавливается.

Мерами принудительного исполнения являются:

1) обращение взыскания на имущество должника, в том числе на денежные средства и ценные бумаги;

2) обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений;

3) обращение взыскания на имущественные права должника, в том числе на право получения платежей по исполнительному производству, в котором он выступает в качестве взыскателя, на право получения платежей по найму, аренде, а также на исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, права требования по договорам об отчуждении или использовании исключительного права на результат интеллектуальной деятельности и средство индивидуализации, право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, принадлежащее должнику как лицензиату;

4) изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю, а также по исполнительной надписи нотариуса в предусмотренных федеральным законом случаях;

5) наложение ареста на имущество должника, находящееся у должника или у третьих лиц, во исполнение судебного акта об аресте имущества;

6) обращение в регистрирующий орган для регистрации перехода права на имущество, в том числе на ценные бумаги, с должника на взыскателя в случаях и порядке, которые установлены законом;

7) совершение от имени и за счет должника действия, указанного в исполнительном документе, в случае, если это действие может быть совершено без личного участия должника;

8) принудительное вселение взыскателя в жилое помещение;

9) принудительное выселение должника из жилого помещения;

10) освобождение нежилого помещения, хранилища от пребывания в них должника и его имущества;

11) иные действия, предусмотренные федеральным законом или исполнительным документом.

Приостановление и прекращение исполнительных действий.

Исполнительное производство подлежит приостановлению судебным приставом-исполнителем полностью или частично в случаях:

1) смерти должника, объявления его умершим или признания безвестно отсутствующим, если установленные судебным актом, актом другого органа или должностного лица требования или обязанности допускают правопреемство;

2) утраты должником дееспособности;

3) участия должника в боевых действиях в составе Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, выполнения должником задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта либо просьбы взыскателя, находящегося в таких же условиях;

4) отзыва у должника – кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, за исключением исполнительного производства, которое в соответствии с Федеральным законом "О банках и банковской деятельности" не приостанавливается;

5) применения арбитражным судом в отношении должника-организации процедуры банкротства;

6) принятия судом к рассмотрению иска должника об отсрочке или рассрочке взыскания исполнительского сбора, уменьшении его размера или об освобождении от взыскания исполнительского сбора;

7) направления судебным приставом-исполнителем в Федеральную налоговую службу или Банк России уведомления о наложении ареста на имущество должника-организации.

Исполнительное производство может быть приостановлено судебным приставом-исполнителем полностью или частично в случаях:

1) нахождения должника на лечении в стационарном лечебном учреждении;

2) розыска должника-гражданина или розыска ребенка;

3) просьбы должника, проходящего военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) направления постановления о поручении совершить отдельные исполнительные действия и (или) применить отдельные меры принудительного исполнения.

Статья 31.6 КоАП РФ предоставляет право судье, органу, должностному лицу, вынесшему постановление о назначении административного наказания, приостанавливать исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении

исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение.

При этом следует иметь ввиду, что принесение протеста на постановление об административном аресте или административном приостановлении деятельности не приостанавливает исполнение этого постановления.

Исполнительное производство прекращается судом в случаях:

1) смерти взыскателя-гражданина (должника-гражданина), объявления его умершим или признания безвестно отсутствующим, если установленные судебным актом, актом другого органа или должностного лица требования или обязанности не могут перейти к правопреемнику и не могут быть реализованы доверительным управляющим, назначенным органом опеки и попечительства;

2) утраты возможности исполнения исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия (воздержаться от совершения определенных действий);

3) отказа взыскателя от получения вещи, изъятой у должника при исполнении исполнительного документа, содержащего требование о передаче ее взыскателю;

4) в иных случаях, когда федеральным законом предусмотрено прекращение исполнительного производства.

Исполнительное производство прекращается судебным приставом-исполнителем в случаях:

1) принятия судом акта о прекращении исполнения выданного им исполнительного документа;

2) принятия судом отказа взыскателя от взыскания;

3) утверждения судом мирового соглашения между взыскателем и должником;

4) отмены судебного акта, на основании которого выдан исполнительный документ;

5) отмены или признания недействительным исполнительного документа, на основании которого возбуждено исполнительное производство;

6) прекращения по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом, исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица по делу об административном правонарушении судом, другим органом или должностным лицом, выдавшими исполнительный документ.

После устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления исполнительного производства, оно возобновляется по заявлению взыскателя или по инициативе судебного пристава-исполнителя.

Возвращение исполнительного документа взыскателю после возбуждения исполнительного производства, в отличие от прекращения исполнительного производства, не лишает взыскателя права на предъявление

исполнительного документа к исполнению вновь. Исполнительный документ возвращается взыскателю, если взыскание по нему не производилось или произведено частично в следующих случаях:

- если взыскатель подаст заявление судебному приставу-исполнителю с просьбой о возвращении исполнительного документа;

- если не представляется возможным исполнить требования исполнительного документа, обязывающие должника совершить определенные действия, либо воздержаться от их совершения. При этом следует учитывать, что возвращение такого исполнительного документа допускается, если возможность его исполнения не утрачена;

- при невозможности установления местонахождения должника, его имущества либо невозможности получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей на счетах и во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях – судебный пристав-исполнитель составляет об этом акт;

- при отсутствии у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, в своем акте судебный пристав-исполнитель должен указать: какие меры принимались для установления наличия у должника имущества; являлись ли эти меры необходимыми и достаточными, принятыми в полном соответствии с законом, а также указать, что собираемая по этому вопросу информация не дала никаких результатов;

- в случае реализации имущества должника, если часть этого имущества останется не проданной, взыскатель имеет право оставить это имущество за собой. При отказе взыскателя от этого имущества исполнительный документ возвращается взыскателю;

- возвращение исполнительного документа возможно, если взыскатель своими действиями препятствует исполнению исполнительного документа.

Постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства и о возвращении взыскателю исполнительного документа может быть обжаловано в десятидневный срок со дня вынесения постановления в порядке подчиненности или в суд.

Исполнительное производство оканчивается судебным приставом-исполнителем в случаях:

- 1) фактического исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе;

- 2) фактического исполнения за счет одного или нескольких должников требования о солидарном взыскании, содержащегося в исполнительных документах, объединенных в сводное исполнительное производство;

- 3) возвращения взыскателю исполнительного документа по установленным основаниям;

- 4) возвращения исполнительного документа по требованию суда, другого органа или должностного лица, выдавших исполнительный документ;

- 5) направления исполнительного документа из одного подразделения судебных приставов в другое;

6) ликвидации должника-организации и направления исполнительного документа в ликвидационную комиссию (ликвидатору);

7) признания должника-организации банкротом и направления исполнительного документа конкурсному управляющему;

8) направления копии исполнительного документа в организацию для удержания периодических платежей, установленных исполнительным документом;

9) истечения срока давности исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица по делу об административном правонарушении независимо от фактического исполнения этого акта.

Об окончании исполнительного производства выносится постановление. В постановлении об окончании исполнительного производства отменяются розыск должника, его имущества, розыск ребенка, а также установленные для должника ограничения, в том числе ограничения на выезд из Российской Федерации и ограничения прав должника на его имущество. При окончании исполнительного производства в связи с его передачей в другое подразделение судебных приставов по основаниям, установленным настоящим Федеральным законом, отмена розыска должника, его имущества, розыска ребенка, а также установленных для должника ограничений может не производиться. Полномочия по отмене розыска, а также по изменению и отмене ограничений переходят к судебному приставу-исполнителю, которому передано исполнительное производство.

Копии постановления судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства не позднее дня, следующего за днем его вынесения, направляются:

1) взыскателю и должнику;

2) в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ;

3) в банк или иную кредитную организацию, другую организацию или орган, исполнявшие требования по установлению ограничений в отношении должника и (или) его имущества;

4) в организацию или орган, осуществлявшие розыск должника, его имущества, розыск ребенка.

Одновременно с вынесением постановления об окончании основного исполнительного производства судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство по неисполненным полностью или частично постановлениям о взыскании с должника расходов по совершению исполнительных действий, исполнительского сбора и штрафов, наложенных судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа. Постановление о возбуждении такого исполнительного производства направляется вместе с постановлением об окончании основного исполнительного производства должнику, а при необходимости и другим лицам.

В течение срока предъявления исполнительного документа к исполнению постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства может быть отменено старшим судебным приставом по собственной инициативе или по заявлению взыскателя в случае необходимости повторного совершения исполнительных действий и применения, в том числе повторного, мер принудительного исполнения.

Также необходимо отметить, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях четко закреплены три этапа стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении:

1) обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению;

2) приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении;

3) окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания.

Заметим, что первому этапу предшествует вступление постановления по делу об административном правонарушении в законную силу.

Этап приведения в исполнение постановления по делу об административном правонарушении характеризуется тем, что в ходе его выполнения уполномоченными на то органами и должностными лицами осуществляется комплекс правоприменительных действий, направленных на достижение юридического результата.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 3 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

О судебных приставах : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3590.

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. 30 июня 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

Постатейный комментарий к Федеральному закону от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" / под ред. О. В. Исаенковой // АИПС "Консультант Плюс".

Алиэскеров, М. А. Виды гражданского судопроизводства и исполнительное производство / М. А. Алиэскеров // Государство и право. – 2008. – № 4.

Береснев, А. Н. Исполнительное производство как составная часть государственного управления. Принципы осуществления исполнительного производства / А. Н. Береснев, А. В. Лягин // Юстиция. – 2006. – № 1.

Кузнецов, В. Ф. Гражданское процессуальное право и исполнительное производство : учеб. / В. Ф. Кузнецов. Челябинск, 2005.

Рего, А. В. Исполнительное производство в системе российского права / А. В. Рего // Арбитражный и гражданский процесс. – 2004. – № 6.

ТЕМА 13. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

Содержание темы:

§ 1. Понятие процедуры применения мер административного предупреждения.

§ 2. Порядок реализации административно-предупредительных мер.

§ 3. Особенности производства по применению мер административного пресечения.

§ 4. Общая характеристика применения отдельных мер пресечения.

§ 5. Порядок применения специальных мер административного пресечения.

§ 1. Понятие процедуры применения мер административного предупреждения

Понятие и содержание мер административно-правового принуждения, применяемых органами исполнительной власти, является одним из важных вопросов административного права. Меры административного принуждения могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершившим правонарушений (в целях предупреждения правонарушений, наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях).

По своему целевому назначению меры административного принуждения могут быть разделены на меры административного предупреждения, меры административного пресечения и меры административного наказания. Из сравнительного анализа мер административного принуждения можно сделать вывод о том, что их дифференциация обусловлена различным правовым смыслом, вкладываемым в их содержание и порядок процессуального осуществления. Порядок применения мер принуждения имеет должную правовую регламентацию, хотя и закреплён в различных правовых актах, а целью самого производства является применение мер материального права.

Меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), являясь одним из видов административного принуждения, используются субъектами их применения в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан.

Основанием применения мер административного предупреждения могут быть:

- реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение, противоправное действие;
- возникновение обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан при стихийных бедствиях, массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, и других чрезвычайных ситуаций, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Широкий круг административно-предупредительных мер предполагает различный порядок их реализации. Вместе с тем производство по применению мер административного принуждения имеет такие же стадии, как и любое административное производство:

- возбуждение управленческого дела (вопроса);
- рассмотрение дела;
- принятие по делу решения;
- обжалование и опротестование решения;
- исполнение решения.

Указанные стадии являются общими стадиями административного процесса. Они присущи всем видам административных производств. Однако в каждом производстве общие стадии получают специфическое преломление и детализацию.

Процедура применения мер административного предупреждения может быть определена как процессуальное действие, совершенное полномочным органом или лицом в рамках производства (процесса) по применению мер административного принуждения, имеющее определенные цели, участников, порядок осуществления и оформления.

Среди мер административного предупреждения можно выделить меры профилактического характера и меры предупреждения правонарушений.

К мерам административного предупреждения профилактического характера относят:

- введение карантина, то есть специального режима въезда и выезда, в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией;
- беспрепятственное посещение (по предъявлении служебного удостоверения) и проведение обследования организаций, предприятий, условий работы лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, с целью выполнения санитарного законодательства Российской Федерации;
- временное отстранение от работы граждан, являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней и могущих быть источниками их распространения в связи с особенностями выполняемой работы или производства, в котором они заняты;
- госпитализация или изоляция больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания;
- принятие решения о проведении профилактических прививок населению или отдельным группам граждан по эпидемиологическим показаниям, а также решения о проведении лабораторного обследования и медицинского наблюдения за гражданами, контактировавшими с больными инфекционными заболеваниями;
- закрытие участков государственной границы, участков дороги или улицы для движения в случае аварии, происшествия, проведения массового мероприятия;

- принудительное выселение из домов, грозящих обвалом;
- реквизицию имущества, то есть временное изъятие имущества в силу государственной необходимости при наступлении стихийных бедствий;
- технический осмотр транспортных средств;
- медицинское освидетельствование;
- санитарный осмотр грузов;
- пожарный надзор;
- осмотр транспортных средств;
- досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов и др.

Характерным для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться при отсутствии факта противоправных действий.

Ко второй группе мер предупреждения относятся меры, которые имеют целью предупредить правонарушение. Они применяются к лицам в целях предупреждения, недопущения совершения ими правонарушений. Таковыми мерами являются: проверка документов; беспрепятственное вхождение сотрудников милиции в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями; надзорные проверки (административный надзор); доставление граждан в медицинские вытрезвители и др.

Также можно выделить меры административного предупреждения, закрепленные санкцией правовой нормы, которые в зависимости от условий применения можно отнести как к мерам административно-пресекательного характера, так и к мерам наказания:

- приостановление действия лицензии;
- аннулирование выданных разрешений; принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;
- депортация иностранного гражданина или лица без гражданства;
- принудительная госпитализация и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих.

§ 2. Порядок реализации административно-предупредительных мер

Сотрудники милиции вправе проводить *проверку документов, удостоверяющих личность у граждан и должностных лиц*, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении их дела об административном правонарушении (п. 2 ст. 11 Закона "О милиции").

Проверка документов может происходить в случае, когда гражданин подозревается в совершении правонарушения, а также при проверке соблюдения паспортных правил. При необходимости документы проверяются у очевидцев происшествия, когда они могут быть свидетелями, по уголовному или административному делу.

Сотрудники милиции имеют право проверять у водителей удостоверение на право управления, регистрационные документы на транспортные средства и документы на перевозку груза, путевые (маршрутные) листы.

Так, при проверке документов:

- 1) сотрудник милиции обязан представиться, сообщить гражданину о необходимости проверки его документов;
- 2) устанавливаются личность, принадлежность документа предъявителю и подлинность проверяемого документа;
- 3) фиксируются данные о проверяемом лице;
- 4) при выявлении каких-либо несоответствий или при наличии в документе следов подделки, либо необходимости проведения разбирательства проверяемое лицо доставляется в ОВД;
- 5) по окончании проверки документы возвращаются владельцу либо изымаются.

Госпитализация в психиатрический стационар в недобровольном порядке и принудительное (недобровольное) лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, урегулированы Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании". Статья 29 названного Закона определяет, что лицо, страдающее психическим расстройством, может быть госпитализировано в психиатрический стационар без его согласия или без согласия его законного представителя до постановления судьи, если его обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обуславливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи¹.

Порядок госпитализации и помещения в стационар:

- 1) уполномоченный для этой цели квалифицированный специалист, работающий в области психиатрии, устанавливает, что данное лицо страдает психическим заболеванием, и что вследствие этого психического заболевания существует серьезная угроза причинения непосредственного или неизбежного ущерба этому лицу или другим лицам;
- 2) полномочное лицо принимает решение о госпитализации;
- 3) госпитализация в психиатрическое учреждение или содержание в нем в принудительном порядке осуществляются первоначально в течение непродолжительного периода на срок до 48 часов, в целях наблюдения и проведения предварительного лечения до рассмотрения вопроса комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения, которая принимает решение об обоснованности госпитализации;

¹ О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

4) в случаях, когда госпитализация признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в психиатрическом стационаре, он подлежит немедленной выписке;

5) если госпитализация признается обоснованной, то заключение комиссии врачей-психиатров в течение 24 часов направляется в суд по месту нахождения психиатрического учреждения для решения вопроса о дальнейшем пребывании лица в нем;

6) осуществляется проверка и рассмотрение судом в пятидневный срок с момента принятия заявления о госпитализации лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке на основании медицинских данных;

7) суд принимает постановление об утверждении заявления либо об его отклонении;

8) обжалование (опротестование) судебного решения.

Сотрудники милиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации и обеспечивать безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра. В случаях необходимости предотвращения действий, угрожающих жизни и здоровью окружающих со стороны госпитализируемого лица или других лиц, а также при необходимости розыска и задержания лица, подлежащего госпитализации, сотрудники милиции действуют в порядке, установленном Законом "О милиции".

*Принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации*¹

Решение о нежелательности пребывания принимается МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Минздравсоцразвития России, Росфинмониторингом, СВР России, Минюстом России, МИД России, ФМС России;

Основанием для возбуждения процедуры является выявление предусмотренных Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" обстоятельств, являющихся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания. Например, когда иностранный гражданин: выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддер-

¹ Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : постановл. Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 // СЗ РФ. – 2003. – № 15. – Ст. 1369.

живает террористическую (экстремистскую) деятельность; представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения; осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным; неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации и т.п.

Соответствующие материалы направляются в федеральный орган, полномочный принимать решение о нежелательности пребывания.

Срок принятия решения соответствующим федеральным органом – не более 1 месяца со дня представления соответствующих материалов.

В случае принятия решения о нежелательности пребывания уполномоченный федеральный орган исполнительной власти незамедлительно информирует об этом соответствующий территориальный орган (подразделение), представивший материалы.

Территориальный орган (подразделение) уполномоченного федерального органа исполнительной власти незамедлительно доводит решение о нежелательности пребывания до сведения лица, в отношении которого оно принято, в случае пребывания (проживания) этого лица на территории Российской Федерации.

Иностранный гражданин, в отношении которого вынесено решение о нежелательности пребывания, обязан выехать за пределы Российской Федерации в 3-дневный срок.

Федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о нежелательности пребывания, направляет в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, представление для ведения учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" *депортация* – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 1).

Подлежит депортации иностранный гражданин, не исполнивший обязанность:

- выехать из Российской Федерации в 3-дневный срок после доведения до него решения о нежелательности пребывания;
- выехать из Российской Федерации в 15-дневный срок, если выданные ему разрешение на временное проживание или вид на жительство, аннулированы;
- получивший уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем,

либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, либо утративший временное убежище или лишенный временного убежища, не использовавший право обжалования вынесенного решения или получивший отказ на жалобу и не имеющий иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, а также лишенный статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации, после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации, не выехавший из Российской Федерации в установленный срок.

Порядок депортации:

1) при выявлении иностранного гражданина, подлежащего депортации, подразделением по делам миграции проводятся проверки по централизованным учетам ГИАЦ МВД России и учетам соответствующих информационных центров МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации;

2) в ФМС России направляется мотивированное представление руководителя подразделения по делам миграции;

3) ФМС России принимает решение о депортации иностранного гражданина;

4) на иностранного гражданина, в отношении которого вынесено решение о депортации, заводится учетное дело;

5) о принятом решении о депортации ФМС России незамедлительно письменно информирует органы, представившие материалы;

6) решение о депортации объявляется сотрудником ФМС иностранному гражданину на личном приеме под роспись, с одновременным вручением ему копии заключения о депортации;

7) одновременно с объявлением решения о депортации сотрудник органа ФМС проставляет в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, отметку о запрещении въезда в Российскую Федерацию;

8) решение о депортации за пределы Российской Федерации иностранного гражданина исполняется органами внутренних дел в зависимости от конкретных обстоятельств (приобретение проездных документов, оформление в дипломатических представительствах или консульских учреждениях иностранных государств виз, необходимых для транзита и въезда в государство конечного назначения);

9) начальник органа внутренних дел, исполняющего решение о депортации, может направить материалы о депортации в суд с целью рассмотрения вопроса о содержании иностранного гражданина в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения о депортации;

10) ФМС России или его территориальный орган направляет информацию о депортации иностранного гражданина в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел;

11) федеральный орган исполнительной власти в области иностранных дел уведомляет о депортации иностранного гражданина дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин;

12) решение о депортации иностранного гражданина с отметкой о его выезде из Российской Федерации приобщается к материалам учетного дела депортируемого.

§ 3. Особенности производства по применению мер административного пресечения

Под мерами административного пресечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности. Применение мер пресечения предполагает прямое физическое воздействие, направленное на людей, животных и предметы с помощью мускульной силы, специальных (технических) средств принуждения, оружия, боевой и специальной (полицейской) техники.

Вместе с тем рассматриваемые меры используются не только для пресечения правонарушений, но и для прекращения общественно вредных действий, совершаемых лицами, не достигшими 16 лет, то есть административно-деликтоспособного возраста, а также невменяемыми.

Применение мер пресечения связано с непосредственным вмешательством в противоправные и иные опасные действия. В ряде случаев они являются не только эффективным, но и единственно возможным средством пресечения преступления (например, применение оружия).

Арсенал мер пресечения весьма разнообразен: от требования прекратить правонарушение до применения оружия. По своей сущности это могут быть меры психического (угроза применить средства принуждения), материального или физического воздействия, в том числе с использованием технических (специальных) средств и оружия, а также оперативные действия, связанные с личным, организационным или имущественным ограничением, благодаря совершению которых правонарушитель лишается возможности продолжать правонарушение, побуждается к исполнению правовых обязанностей.

Основания, порядок применения и использования мер административного пресечения определяются законами и иными нормативными правовыми актами.

Исходя из целей, характера и объекта воздействия, меры пресечения можно подразделить на меры:

- применяемые непосредственно к правонарушителю;
- имущественного характера;
- технического характера;
- санитарно-эпидемиологического характера;
- финансово-кредитного характера.

К мерам пресечения, применяемым непосредственно к нарушителю, относятся:

- требование прекратить противоправные и иные действия, препятствующие выполнению функций государственных органов и должностных лиц;
- применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- задержание и доставление;
- отстранение от управления транспортным средством.

Меры пресечения технического характера направлены на обеспечение личной и общественной безопасности, на прекращение эксплуатации неисправных источников повышенной опасности (например, транспортных средств), на приостановление работы предприятий, учреждений и организаций, допускающих с нарушениями технических норм и правил и создающих угрозу здоровью людей, личной и общественной безопасности. Эти меры многочисленны. К ним, например, относятся:

- приостановление эксплуатации автотранспортных и иных транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- приостановление работы предприятий и иных производственных объектов в связи с нарушением правил техники безопасности или правил пожарной безопасности;
- запрещение или ограничение производства ремонтно-строительных работ на дорогах, улицах и других строительных объектах, если они ведутся с нарушением технических правил и других требований по обеспечению общественной безопасности.

Меры пресечения технического характера применяют контрольно-надзорные и другие органы исполнительной власти (Ростехнадзор, ГИБДД, Госпожнадзор и другие органы и службы) и их должностные лица.

Меры пресечения санитарно-эпидемиологического характера направлены на пресечение нарушений санитарного законодательства, на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, то есть такого состояния общественного здоровья и среды обитания людей, при котором отсутствует опасное и вредное влияние ее факторов на организм человека и имеются благоприятные условия для его жизнедеятельности.

Главные государственные санитарные врачи и их заместители при выявлении нарушения санитарного законодательства, которое создает угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) вправе принимать в установленном законом порядке меры по приостановлению:

- проектирования, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов и ввода их в эксплуатацию;

- эксплуатации объектов, производственных цехов и участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, выполнения отдельных видов работ и оказания услуг;
- разработки, производства, реализации и применения (использования) продукции;
- производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;
- использования водных объектов в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях;
- ввоза на территорию Российской Федерации продукции, не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения о ее соответствии санитарным правилам, или не зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов, товаров, грузов.

Меры пресечения финансово-кредитного характера. Применяются в целях пресечения правонарушений в области финансов и кредита, обеспечения финансовой дисциплины. Мерами пресечения являются:

- *изъятие* (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями путем нарушения финансовой дисциплины. Решения об изъятии принимаются органами исполнительной власти, осуществляющими контроль за хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций;
- *приостановление операций* юридических и физических лиц по расчетам и другим счетам в банках и иных кредитных организациях в случае непредставления (или отказа представить) налоговым инспекциям и их должностным лицам бухгалтерских отчетов, балансов, расчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет. Приостановление этих операций по расчетам и счетам производится налоговыми инспекциями.

§ 4. Общая характеристика применения отдельных мер пресечения

Уполномоченные должностные лица (сотрудники милиции и др.) имеют право *требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению их полномочий, законной деятельности депутатов, кандидатов в депутаты, представителей государственных органов, учреждений и общественных объединений.* Сущность этой меры заключается в указании правонарушителю полномочным лицом на необходимость немедленного прекращения совершаемых им действий. При этом лицо, которому адресуется требование, должно четко понимать, то требование предъявляет полномочное должностное лицо. При необходи-

мости требование повторяется, и разъясняются возможные последствия его невыполнения. К лицу может быть применена физическая сила для принудительного прекращения противоправных действий, а для их пресечения – специальные средства.

Отстранение от управления транспортным средством

Случаи, при которых осуществляется отстранение от управления транспортным средством, установлены ст. 27.12. КоАП РФ.

Под отстранением от управления транспортным средством соответствующего вида следует понимать запрещение лицу осуществлять действия, которыми транспортное средство может быть приведено в движение.

Отстранение от управления выражается в изъятии ключа из замка зажигания, в освобождении лицом места водителя в кабине транспортного средства соответствующего вида. Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск МВД России, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

Об отстранении от управления транспортным средством составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера принуждения.

Протокол об отстранении от управления транспортным средством подписывается должностным лицом, их составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера. В случае отказа лица от подписания соответствующего протокола в нем делается соответствующая запись.

Задержание транспортного средства осуществляется в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Задержание транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку – специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

Порядок задержания:

1) должностное лицо, уполномоченное составлять протокол о соответствующем административном правонарушении осуществляет в пределах своей компетенции необходимые действия по отстранению водителя (судоводителя) от управления транспортным средством и направлению транспортного средства на специализированную стоянку.

Наземное транспортное средство Вооруженных Сил РФ задерживается в установленном порядке с последующим помещением на гарнизонный сборный пункт задержанных машин.

Трамвай или троллейбус задерживается в установленном порядке с последующим помещением в соответствующий парк.

Маломерное судно в случае необходимости задерживается и направляется для хранения на ближайшую специализированную стоянку под управлением уполномоченного должностного лица либо на буксире другого судна, и при его передаче на стоянку составляется соответствующий акт по форме, устанавливаемой МЧС России;

2) лицо, осуществляющее транспортировку задержанного транспортного средства, опечатывает конструктивно предусмотренные места доступа в транспортное средство;

3) о задержании транспортного средства делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется соответствующий протокол, включающий в случае помещения транспортного средства на специализированную стоянку опись находящегося в нем имущества;

4) копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена указанная мера, а при помещении транспортного средства на специализированную стоянку – также лицу, ответственному за хранение транспортного средства на этой стоянке;

5) водителю (судоводителю) сообщается о месте хранения задержанного транспортного средства при вручении протокола об административном правонарушении или протокола о задержании транспортного средства. Срок задержания транспортного средства исчисляется с момента составления протокола об административном правонарушении;

6) срок хранения транспортного средства исчисляется в часах с момента его помещения на специализированную стоянку;

7) доступ водителя (владельца, представителя владельца) к находящемуся на специализированной стоянке транспортному средству осуществляется в присутствии лица, ответственного за его хранение;

8) уполномоченное должностное лицо, убедившись в устранении причины задержания транспортного средства, дает разрешение (в письменной форме) на выдачу задержанного транспортного средства, помещенного на специализированную стоянку, и делает соответствующую запись в протоколе об административном правонарушении или протоколе о задержании транспортного средства;

9) выдача задержанного транспортного средства водителю (владельцу, представителю владельца) производится на основании разрешения (в письменной форме) уполномоченного должностного лица после оплаты расходов, связанных с хранением транспортного средства на специализированной стоянке.

Запрещение эксплуатации наземного транспортного средства осуществляется в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 27.13 КоАП РФ.

При запрещении эксплуатации наземного транспортного средства государственные регистрационные знаки подлежат снятию.

О запрещении эксплуатации наземного транспортного средства делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол по форме, устанавливаемой соответственно Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

После устранения причины запрещения эксплуатации наземного транспортного средства оно допускается к эксплуатации, при этом владельцу наземного транспортного средства (его представителю) возвращаются государственные регистрационные знаки.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения проводится должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел России, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии понятых.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения в соответствии с установленным законом порогом концентрации этилового спирта в выдыхаемом воздухе осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению, поверенных в установленном порядке и внесенных в государственный реестр утвержденных типов средств измерений.

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

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

Наличие или отсутствие состояния алкогольного опьянения определяется на основании показаний используемого технического средства измерения с учетом допустимой погрешности технического средства измерения.

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

Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения

Направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения водитель транспортного средства подлежит:

а) при отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

б) при несогласии с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

в) при наличии достаточных оснований полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Порядок направления на медицинское освидетельствования на состояние опьянения

1) направление водителя транспортного средства на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в медицинские организации осуществляется должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД России, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностным лицом военной автомобильной инспекции в присутствии понятых;

2) о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется протокол. Копия протокола вручается водителю транспортного средства, направляемому на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

3) должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо

военной автомобильной инспекции обязано принять меры к установлению личности водителя транспортного средства, направляемого на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Сведения об отсутствии документов у водителя транспортного средства, подлежащего медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения, а также об официальном источнике информации, с помощью которого в этом случае должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностным лицом военной автомобильной инспекции установлена личность водителя транспортного средства, указываются в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения в организациях здравоохранения и оформление его результатов

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг, а также в специально оборудованных для этой цели передвижных медицинских пунктах, соответствующих установленным Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации требованиям.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится врачом-психиатром-наркологом либо врачом другой специальности (в сельской местности при невозможности проведения освидетельствования врачом указанное освидетельствование проводится фельдшером), прошедшим подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств.

Определение состояния опьянения проводится в соответствии с нормативными правовыми актами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Результаты медицинского освидетельствования на состояние опьянения и лабораторных исследований отражаются в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

В акте в соответствующих графах описывается внешний вид освидетельствуемого, его поведение, эмоциональный фон, особенности речи, вегетососудистые реакции, состояние двигательной сферы, жалобы на свое состояние, отмечается наличие или отсутствие запаха алкоголя изо рта.

Для количественного определения алкоголя в выдыхаемом воздухе, количественного определения алкоголя в биологических объектах используются технические средства, поверенные в установленном Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии порядке, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений, и поверка которых в процессе эксплуатации осуществляется в установленном порядке.

Средство (вещество), вызвавшее опьянение, за исключением алкоголя, определяется по результатам химико-токсикологического исследования биологического объекта, проводимого на средство (вещество) или его метаболиты, в установленном порядке.

При освидетельствовании во всех случаях осуществляется исследование выдыхаемого воздуха на алкоголь. Результаты исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя заносятся в акт.

При наличии клинических признаков опьянения и отрицательном результате определения алкоголя в выдыхаемом воздухе отбирается проба биологического объекта для направления на химико-токсикологическое исследование с целью определения средств (веществ) или их метаболитов (за исключением алкоголя), вызвавших опьянение.

Если проведение освидетельствования в полном объеме не представляется возможным из-за состояния освидетельствуемого, в акте (по каждому пункту) указываются причины, по которым не было выполнено то или иное исследование.

На основании результатов освидетельствования выносится заключение о состоянии освидетельствуемого на момент освидетельствования. Основой для вынесения заключения является наличие или отсутствие клинических признаков опьянения.

В зависимости от результатов освидетельствования выносится заключение с одной из следующих формулировок:

- состояние опьянения не установлено;
- установлено состояние опьянения.

Заключение о состоянии опьянения в результате употребления алкоголя выносится при наличии клинических признаков опьянения и положительных результатах определения алкоголя в выдыхаемом воздухе при помощи одного из технических средств измерения, проведенного с интервалом 20 минут, или при применении не менее двух разных технических средств индикации на наличие алкоголя в выдыхаемом воздухе с использованием их обоих при каждом исследовании, проведенном с интервалом 20 минут.

Заключение о состоянии опьянения в результате употребления наркотических средств, психотропных или иных, вызывающих опьянение, веществ выносится при наличии клинических признаков опьянения и обнаружении при химико-токсикологическом исследовании биологического объекта одного или нескольких наркотических средств, психотропных или иных, вызывающих опьянение, веществ или их метаболитов, вне зависимости от их концентрации (количества).

При установлении состояния опьянения должностному лицу, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства, выдается заверенная печатью медицинской организации и подписью врача (фельдшера), проводившего освидетельствование, справка произвольной формы, в которой от-

ражается, что по результатам освидетельствования обнаружены клинические признаки, позволяющие предположить наличие опьянения, окончательное заключение будет вынесено по получении результатов химико-токсикологического исследования биологического объекта.

Первый экземпляр акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения выдается должностному лицу, доставившему водителя транспортного средства в медицинскую организацию, второй экземпляр акта хранится в соответствующей медицинской организации, третий экземпляр акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проводилось медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

§ 5. Порядок применения специальных мер административного пресечения

К специальным мерам административного пресечения относят применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия

В основе выделения из числа мер административного пресечения особой группы специальных мер, по нашему мнению, лежит прежде всего способ воздействия на правонарушителя.

При применении специальных средств принуждения:

- причиняется боль, ограничивается телесная, вещественная неприкосновенность людей, животных, предметов, механизмов, свобода их действий, передвижений;

- наступает смерть либо причиняется вред здоровью людям, животным, повреждаются либо разрушаются вещества, механизмы, предметы.

Сотрудники милиции и других правоохранительных органов, а также иных государственных органов и уполномоченные на то законом представители негосударственных объединений имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с установленными правилами. Применение физической силы не требует предварительного вынесения акта управления. Для работников милиции практически невозможно в каждом конкретном случае испрашивать решение какого-либо органа, например суда, о правомочности своих требований, получать санкцию на применение необходимых мер административного принуждения. В результате применения данных мер "посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей"¹.

¹ Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией : учеб. пособие. – М., 1987. – С. 13.

Конкретные формы проявления применения физической силы должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации многообразны, причем она может быть направлена на людей, животных, материальные объекты. Об этом свидетельствует анализ российского законодательства.

Например, применением физической силы являются: взлом замка входной двери для проникновения в жилые помещения; принудительное помещение (или перенос) лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, в специальный автомобиль; повреждение стекол или дверных замков такого автомобиля для проникновения в него и задержания подозреваемых; сдерживание потока людей на митингах, демонстрациях, концертах, при проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий или эпизоотий; извлечение из салона транспортного средства водителя, отказывающегося предоставить данный автотранспорт для проезда к месту происшествия и т.п.

Боевые приемы борьбы (боевые приемы рукопашного боя) как разновидность физической силы, применяемой должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации, могут относиться к любым видам боевых искусств – боксу, самбо, каратэ, дзюдо, айкидо, джиу-джицу, кунг-фу, греко-римской борьбе и т.п. – либо не входить ни в одну из них. Для законодательных актов, регулирующих применение мер непосредственного принуждения, это безразлично, главное, чтобы тяжесть последствий, наступивших в результате применения надлежащими должностными лицами ударов, удушающих, бросковых и других подобных приемов, была соразмерна характеру и степени опасности пресекаемого правонарушения, лиц, его совершивших, силе оказываемого противодействия, т.е. не была явно, очевидно для всех чрезмерной в данной ситуации.

Сотрудники милиции, ФСБ и других специальных служб обладают правом применять специальные средства: резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, светозвуковые средства отвлекающего воздействия, средства разрушения преград, средства принудительной остановки транспорта, водометы, резиновые пули, бронемашин, специальные окрашивающие средства, служебных собак и др. Полный перечень специальных средств устанавливается Правительством Российской Федерации. Основания и порядок их применения регламентируются Законами от 18 апреля 1991 года № 1026-1 "О милиции", от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" и др., постановлениями Правительства Российской Федерации и иными нормативными актами.

В частности, сотрудники милиции имеют право применять специальные средства, находящиеся на вооружении милиции, для отражения нападения на граждан и сотрудников милиции, для пресечения оказываемого сотруднику милиции сопротивления, для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков и т.д.

Специальные средства и интенсивность их применения избираются с учетом складывающейся обстановки, характера правонарушения и личности правонарушителя. При их применении должна сводиться к минимуму возможность причинения вреда здоровью граждан.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью людей, а также при пресечении незаконных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций.

Уполномоченные должностные лица (сотрудники милиции, ФСБ, наркоконтроля и др.), охранники служб частной охранной деятельности имеют право применять и использовать огнестрельное оружие.

Исходя из задач, стоящих перед милицией (ст.ст. 2, 15 Закона "О милиции"), *сотрудники имеют право применять огнестрельное оружие в следующих случаях:*

- для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни, здоровья;
- для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергается опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием;
- для освобождения заложников;
- для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление;
- для отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций;
- для пресечения побега из-под стражи лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления; лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попыток их насильственного освобождения.

Кроме того, сотрудники милиции имеют право использовать оружие в следующих случаях:

- для остановки транспортного средства, путем его повреждения, когда водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и не подчиняется неоднократным законным требованиям сотрудника милиции остановиться;
- для обезвреживания животного, непосредственно угрожающего жизни и здоровью людей;
- для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или для вызова помощи.

Запрещается применять оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику милиции, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

О каждом случае применения оружия сотрудник милиции в течение 24 часов с момента его применения обязан представить рапорт начальнику органа внутренних дел (милиции) по месту своей службы или месту применения огнестрельного оружия. Перечень видов огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, состоящих на вооружении милиции, утверждается Правительством.

В аналогичном порядке применяется и используется огнестрельное оружие и другими уполномоченными на то должностными лицами государственных органов либо работниками предприятия с особыми уставными задачами.

Например, частные охранники имеют право применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

- для отражения нападения, когда его собственная жизнь подвергается непосредственной опасности;
- для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемую собственность.

Охранник может использовать оружие для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или для вызова помощи.

О каждом случае применения огнестрельного оружия охранник обязан незамедлительно информировать орган внутренних дел по месту применения оружия.

Применению физической силы, специальных средств и оружия, за исключением тех случаев, когда промедление в их применении создает непосредственную опасность жизни или здоровью граждан и лиц, уполномоченных применять эти меры пресечения, должно предшествовать предупреждение о намерении их применения и предоставление достаточного времени для выполнения требования лица, наделенного правом применять меры пресечения.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении данного документа : постановл. Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А.Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: уч. пособие / А.Г. Федощев, Н.Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации : федер. закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (в ред. от 8 апреля 2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

О милиции : закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 (в ред. от 26 декабря 2008 г.) // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

Положение о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : постановл. Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 (в ред. от 12 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 15. – Ст. 1369.

Кисин, В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учеб. пособие / В.Р. Кисин. – М., 1987.

Попов, Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: дис... канд. юрид. наук / Л.Л. Попов. – М., 1965.

Богданов, Р. Г. Меры административного пресечения как средство обеспечения правопорядка / Р. Г. Богданов, В. А. Тюрин // Современное право. – 2005. – № 5.

Гришаков, А. Г. Административное задержание как мера пресечения, применяемая милицией / А. Г. Гришаков // Полицейское право. – 2005. – № 4.

Каплунов, А.И. Правовое регулирование применения сотрудниками милиции специальных мер административного пресечения: проблемы и пути совершенствования / А. И. Каплунов // Полицейское право : науч.-практ. журнал. – 2005. – № 1.

Кокорев, А. Н. Меры административного пресечения / А. Н. Кокорев // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 9.

Кокорев, А.Н. Соотношение мер административного пресечения по обеспечению безопасности дорожного движения в законодательстве стран СНГ // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 8.

Тюрин, В. А. Теоретико-правовая характеристика мер административного пресечения / В. А. Тюрин // Современное право. – 2004. – № 6.

Щербаков, С.Б. Проблемы совершенствования законодательства при применении милицией мер административного пресечения // Российский следователь. – 2006. – № 3.

ТЕМА 14. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Содержание темы:

§ 1. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях.

§ 2. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях.

§ 3. Участники производства по делам об административных правонарушениях.

§ 1. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях (далее по тексту – производство) является частью административного процесса, который в свою очередь может быть рассмотрен через призму деятельности по разрешению индивидуально-конкретных дел, осуществляемой в сфере управления на основе норм административно-процессуального права.

Данное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях¹. В традиционном понимании – это институт административного права, состоящий из норм, регулирующих деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных наказаний за административные правонарушения в установленной административно-процессуальной форме².

Предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отражены в одноименной статье Кодекса (ст. 1.3 КоАП РФ), где среди прочих предложений к ведению Российской Федерации отнесен и порядок производства по делам об административных правонарушениях, включая меры обеспечения производства. Это значит, что субъекты Российской Федерации не вправе издавать нормы, изменяющие порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, федеральное законодательство не содержит четкого разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в

¹ Черепанов А. В., Магденко А. Д. Административно-юрисдикционная деятельность милиции : учеб. пособие. – Челябинск, 2004. – С. 22.

² Теплухин В. В., Черенков Е. А. Производство по делам об административных правонарушениях : учеб. пособие. – Н. Новгород, 2005. – С. 8.

сфере установления административной ответственности. Одновременно с этим следует отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 72), а также с КоАП РФ (ст. 1.1) органы власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать ее посредством своих законов в пределах совместного ведения, если административная ответственность по данному предмету не нашла отражения в федеральном законодательстве.

Производство по делам об административных правонарушениях определенным образом связано с гражданским судопроизводством. Так, в ст. 4.7 КоАП РФ содержится положение, согласно которому споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства. На стадии обжалования постановление по делу об административном правонарушении, совершенном лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством (п. 3 ст. 30.1 КоАП РФ).

Исследование производства по делу об административном правонарушении нуждается в обозначении особенности, присущей административно-правовому регулированию в целом. Дело в том, что производство по делу об административном правонарушении регулируется как материальными, так и процессуальными нормами, которые структурно расположены в одном нормативном документе – Кодексе РФ об административных правонарушениях. Данное обстоятельство существенным образом отличается, например, от уголовного и гражданского производства, которые обеспечены отдельными процессуальными кодексами.

Административно-правовые нормы, непосредственно регулирующие производство, содержатся в разделе IV (гл. 24-30). К производству следует отнести также и нормы, структурно расположенные в разделе III КоАП РФ, содержащем юридическую характеристику субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В силу того, что полноценное осуществление производства невозможно без его исполнения (например, исполнения постановления о наложении административного штрафа), то и раздел V КоАП РФ "Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях" также представляет собой блок норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Целью производства является полная, качественная и своевременная реализация материальных норм об административной ответственности¹.

Основными задачами производства являются:

– своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела;

¹ Цуканов Н. Н. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции : учеб. пособие. – Красноярск, 2005 – С. 6.

- разрешение его в точном соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Данные задачи нашли непосредственное отражение в ст. 24.1 КоАП РФ. В основе сформулированных задач лежат правовые принципы. Так, к задачам производства законодатель в первую очередь относит "всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела", что означает не что иное как принцип объективности. Основное содержание принципа объективности может быть выражено в совершении беспристрастных действий, направленных на установление виновности органа или лица, совершившего административное правонарушение, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность, имущественного и морального ущерба и других обстоятельств, имеющих значение для указанных задач.

Дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено в сроки, определенные КоАП РФ.

Задача рассмотрения дела в точном соответствии с законом означает, что дело должно быть рассмотрено на основании закона, в рамках, определенных законом, в целях, определенных законодателем.

Исполнение вынесенного постановления обеспечивает соблюдение принципа неотвратимости наказания.

С целью предупреждения правонарушений лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, должно выявлять причины и условия, способствующие совершению правонарушений, и вносить в соответствующие организации представления о принятии мер по устранению конкретных причин и условий совершения правонарушений (ст. 29.13 КоАП РФ).

КоАП РФ предусмотрены случаи, которые исключают производство, т.е. производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии следующих обстоятельств:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, с которого наступает административная ответственность, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении

административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

– смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Производство осуществляется на основе законодательства, действовавшего во время совершения административного правонарушения и по месту его совершения (по месту учета транспортных средств).

Производство ведется на государственном языке Российской Федерации (русском), либо субъекта Российской Федерации. Лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство, обеспечивается право выступать на родном (или другом) языке, а также пользоваться услугами переводчика (ст. 24.2 КоАП РФ). Данная статья полностью соответствует ст. 68 Конституции Российской Федерации, которая провозгласила государственным языком Российской Федерации русский язык.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется на началах равенства перед законом и органом, рассматривающим дело, всех граждан независимо от социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и т.п.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются открыто, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения (ст. 24.3 КоАП РФ).

В положениях данной статьи ярко проявляется принцип гласности в деятельности всех государственных органов, в том числе и административно-юрисдикционных.

Понятие этого принципа закреплено в ст. 123 Конституции Российской Федерации, которая закрепила открытое слушание дел во всех судах, кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством (например, Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 "О государственной тайне").

Согласно ст. 23 Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Названные права ограничиваются исключительно решением суда.

В соответствии со ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Полномочия прокуроров определены Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" и состоят:

- в возбуждении производства по делу об административном правонарушении;
- в праве беспрепятственного входа на территории и в помещения поднадзорных;
- в проверке исполнения законов;
- в праве требовать представления необходимых документов;
- в праве освобождать своим постановлением лиц, подвергнутых административному задержанию во внесудебном порядке;
- в праве опротестовывать противоречащие закону правовые акты, в том числе и постановления о наложении административного наказания¹.

В главах 24-32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливаются общие условия производства; круг лиц, участвующих в производстве по делу и в его рассмотрении, их права и обязанности; доказательства; применение мер обеспечения; порядок производства конкретных процессуальных действий; порядок исполнения отдельных видов наказаний.

Значительное место в процессуальной характеристике производства по делам об административных правонарушениях уделено в Кодексе органам и лицам, реализующим предусмотренные Кодексом полномочия, направленные на последовательное осуществление стадий в производстве, а также лицам, участвующим в производстве по иным основаниям и в соответствии с определенным Кодексом статусом. Процессуальный статус субъектов, реализующих стадии производства и участвующих в производстве на иных основаниях, различен и определяет содержание, характер полномочий, методы деятельности органов, должностных лиц и формы реализации прав и обязанностей иных участников.

Рассматривая данную область производства, урегулированную административно-правовыми нормами, следует обратить внимание на следующее обстоятельство. Собственно под участниками производства по делам об административных правонарушениях действующее законодательство понимает только тех лиц, которые перечислены в одноименной главе 25 КоАП РФ. К ним, как известно, не относятся субъекты, рассматривающие дела об административных правонарушениях.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

Перечень *субъектов, рассматривающих дела об административных правонарушениях*, закреплен в разделе III КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются уполномоченными органами и лицами в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ. Таких органов и лиц, в том числе судей, в настоящее время Кодекс насчитывает более 70.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются:

- 1) судьями (мировыми судьями);
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- 1) мировыми судьями;
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать:

- 1) руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители;
- 2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители;
- 3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные или контрольные функции.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Главой 23 КоАП РФ установлена предметная подведомственность соответствующих органов и лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Статья 23.1. КоАП РФ устанавливает компетенцию

судей. В частности, ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ устанавливает исключительную компетенцию судей по рассмотрению дел, ч. 2 указанной статьи – альтернативную компетенцию. Перечисленные в ней правонарушения, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Вместе с тем дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, могут быть рассмотрены судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

§ 2. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые настоящим КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти данные устанавливаются:

- протоколом об административном правонарушении;
- иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ;
- объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- показаниями потерпевшего, свидетелей;

- заключениями эксперта, иными документами;
- показаниями специальных технических средств;
- вещественными доказательствами.

Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Процессуальное регулирование доказывания в Кодексе выражено в трех основных аспектах: предмете доказывания, доказательствах, оценке доказательств.

Содержание предмета доказывания раскрывается в рамках ст. 26.1 КоАП РФ. В процессе осуществления доказывания как деятельности уполномоченных на то субъектов, направленной на сбор, проверку и оценку доказательств по делу об административном правонарушении, необходимо выяснить конкретный перечень обстоятельств, указанных в ст. 26.1 КоАП РФ. Таких обстоятельств семь, при этом они имеют нормативное обеспечение в рамках иных статей Кодекса, что способствует полноценной реализации задач производства. Например, в соответствии с п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ выяснению по делу об административном правонарушении подлежат обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. Перечень же этих обстоятельств содержится, соответственно, в ст.ст. 4.2, 4.3 КоАП РФ.

В числе обстоятельств, подлежащих выяснению по делу в первую очередь, указано "наличие события административного правонарушения". Установление события административного правонарушения представляет собой важную составляющую в осуществлении производства в целом, так как его отсутствие в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ будет квалифицировано как обстоятельство, исключающее производство по делу об административном правонарушении. От правильно осуществленного действия, направленного на установление события проступка, зависит и правильная квалификация совершенного административного проступка. Выяснение наличия события административного правонарушения предполагает ответ на такой вопрос, как: имело ли место в жизни деяние, обладающее признаками административного правонарушения. К последним, как известно, относятся противоправность, наказуемость, виновность. Иногда к признакам административного правонарушения относят и общественную опасность¹.

Подлежат выяснению вредные последствия, наступившие в результате совершения проступка, а также наличие причинной связи между этими последствиями и действием (бездействием) соответствующего органа или лица. Данное положение распространяется главным образом на материальные составы административных правонарушений. В КоАП РФ находится большое количество административных правонарушений с формальным составом, когда для признания какого-либо действия в качестве админист-

¹ Теплухин В. В., Черенков Е. А. Указ. соч. – С. 8.

ративного проступка не требуется наступления материальных последствий. К правонарушениям с формальным составом относятся, например, административные проступки, связанные с нарушением правил пожарной безопасности, правил дорожного движения и др.

В определенных случаях выяснению подлежат место, способ, характер совершенного деяния и др.

В процессе осуществления производства по делу об административном правонарушении необходимо установить *лицо, совершившее действие (бездействие), за которое Кодексом или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность*. Субъектами административной ответственности в соответствии с Кодексом могут быть как физические, так и юридические лица. При рассмотрении дела следует руководствоваться рядом статей, которые способствуют практической реализации обстоятельства, подлежащего установлению. К этим статьям можно отнести ст. 2.3 КоАП РФ "Возраст, по истечении которого наступает административная ответственность", ст. 2.4 КоАП РФ "Административная ответственность должностных лиц", ст. 2.5 КоАП РФ "Административная ответственность военнослужащих и иных лиц, на которые распространяется действие дисциплинарных уставов", ст. 2.6 КоАП РФ "Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц", ст. 2.10 КоАП РФ "Административная ответственность юридических лиц".

Установление *виновности лица в совершении административного правонарушения* представляет собой очередной этап первой стадии производства по делу. Данное положение реализуется в рамках субъективной стороны административного правонарушения, где установлению подлежит наличие в действии (бездействии) умысла или неосторожности, цели и мотива совершения правонарушения.

Следующее обстоятельство, подлежащее выяснению, указывает на *характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением*.

Кодекс закрепляет круг *доказательств* по делу об административном правонарушении, под которыми понимаются любые фактические данные, на основании которых субъекты, рассматривающие дело, устанавливают обстоятельства, имеющие значение для правильного решения дела. Среди них рассмотренные выше обстоятельства (наличие события административного проступка, виновность лица и т.д.). Фактические данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, а также иными протоколами, предусмотренными Кодексом. В КоАП РФ отражена классификация фактических данных, содержание которой предполагает деление доказательств на личные, вещественные и документы.

Личные доказательства представляют собой доказательства, где носителями информации являются физические лица, например объяснение лица, в отношении которого ведется производство, показания потерпевшего,

показания свидетелей. В соответствии со ст. 26.3 КоАП РФ указанные положения представляют собой сведения, имеющие отношение к делу, и должны быть сообщены указанными лицами в устной и письменной форме. Полноценная реализация данной нормы Кодекса обуславливает обращение к тем статьям Кодекса, в которых закрепляется правовой статус указанных участников производства (ст. 25.1 – лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, ст. 25.2 – потерпевший, ст. 25.6 – свидетель).

Вещественные доказательства включают в себя материальные объекты, являющиеся носителями информации. Определение вещественных доказательств дается в ст. 26.6 КоАП РФ: «...под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы». Информация о наличии вещественных доказательств должна быть занесена в протокол об административном правонарушении или иной протокол, предусмотренный действующим Кодексом (например, протокол об изъятии вещей и документов). Субъекты, осуществляющие производство, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу. Реализация данных положений обеспечивается содержанием ряда статей, регламентирующих последовательность действий при применении процессуальных мер. Например, в ст. 27.10 КоАП РФ закреплен порядок применения такой меры, как изъятие вещей и документов. Процедура изъятия вещей и документов и их документальное оформление способствуют правильному сохранению и использованию материальных следов административных правонарушений – вещественных доказательств в целях достижения задач производства.

Документы также имеют доказательственное значение в тех случаях, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении (ст. 26.7 КоАП РФ). К ним можно отнести материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационные базы и банки данных и иные носители информации. Получение документа, имеющего доказательственное значение, должно быть зафиксировано в протоколе об административном правонарушении (ином протоколе). Обязанность сохранять документы возложена на субъекты, в производстве которых находится дело. Кодексом оговорены и те случаи, когда документы обладают признаками вещественных доказательств, что позволяет признать их в качестве последних (ст. 26.6 КоАП РФ).

В Кодексе содержатся нормы, закрепляющие положения о специальных технических средствах, поручениях и запросах по делу об административном правонарушении и порядке истребования сведений по делу об административном правонарушении.

Под *специальными техническими средствами* (ст. 26.8 КоАП РФ) понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку. Показания тех или иных технических средств могут быть рассмотрены в качестве доказательств только в том случае, если специально уполномоченное лицо на производство по делу об административном правонарушении будет выступать в качестве непосредственного наблюдателя. Информация о применении специальных технических средств и их показаниях отражается в протоколе об административном правонарушении с указанием сведения об измерительном приборе и лице, присутствующем при производстве и осуществляющем измерение посредством требуемого технического средства.

Сущность закрепленных Кодексом норм, посвященных *истребованию сведений* по делу об административном правонарушении, состоит в наделении субъектов, осуществляющих производство, правом вынесения определения об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. В статье 26.10 КоАП РФ, которая регламентирует данный вид процессуальных действий, не содержится какой-либо информации в отношении содержания и формы непосредственно самого определения как документа, посредством которого осуществляется истребование необходимой информации.

Истребование сведений, необходимых для разрешения дела, должно осуществляться судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, до стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении, поскольку на последней стадии производства подобная информация теряет практический смысл. В целях реализации принципа оперативности при рассмотрении дел об административных правонарушениях законодатель установил сроки направления истребуемых сведений – три дня со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест, – незамедлительно.

Как правило, истребуемые сведения направляются в письменной форме. Если организация не в состоянии представить такие сведения, то она обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме субъекта, вынесшего постановление. В качестве процессуальной гарантии, обеспечивающей своевременное представление сведений, можно рассматривать норму Кодекса (ст. 19.7), установившую административную ответственность за непредставление сведений (информации).

Поручения и запросы по делу об административном правонарушении направлены на получение информации и материалов, наличие которых необходимо для решения дела по существу. В соответствии со ст. 26.9 КоАП РФ поручение (запрос) направляется для проведения конкретных процессуальных действий в связи с осуществлением производства по делу об административном правонарушении. Следует отметить, что поручения

и запросы направляются в соответствующие территориальные органы (органы исполнительной власти), предусмотренные Кодексом. Исполнение поручения и запроса должно быть осуществлено в определенных временных рамках – не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанных документов.

Существенное значение в процессе получения и закрепления доказательств по делу представляет экспертиза (ст. 26.4 КоАП РФ) и взятие проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ).

Экспертиза проводится в тех случаях, когда при осуществлении производства возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве и т.д. О назначении экспертизы судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, выносится определение. Кодекс предусматривает основные составляющие определения, среди которых: основания для назначения экспертизы; информация об эксперте и данные об учреждении, в котором должна быть проведена экспертиза; вопросы, поставленные перед экспертом; перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

Кодекс не содержит какого-либо указания на стадии, в рамках которых возможно проведение экспертизы, представляется, что это может быть любая из закрепленных Кодексом стадий, за исключением заключительной стадии производства – исполнения постановления.

Регламентируя вопросы проведения экспертизы, Кодекс закрепляет норму, являющуюся важной процессуальной гарантией в направлении укрепления реализации прав лица, в отношении которого ведется производство, а также потерпевшего. Согласно этой норме субъект, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, обязан ознакомить с определением лицо, в отношении которого ведется производство, и потерпевшего. При этом закон указывает на необходимость разъяснения прав указанных участников производства, в том числе и права ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта. Кодекс не устанавливает каких-либо сроков проведения экспертизы. По результатам проведения экспертизы экспертом дается заключение в письменной форме от своего имени с содержанием фактических данных, т.е. доказательств. Заключение должно содержать обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы, а также сделанные выводы.

Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело. Все выводы должны быть внимательно изучены субъектом, осуществляющим производство. Кодекс оговаривает возможность несогласия субъекта, в производстве которого находится дело, с заключением эксперта, при этом несогласие должно быть мотивировано.

Взятие проб и образцов проводится должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, если

это необходимо для проведения экспертизы. Таким образом, взятие проб и образцов выступает в качестве обеспечивающего проведение экспертизы обстоятельства.

Процессуальное оформление осуществляется в соответствии с правилами, закрепленными в ст. 27.10 КоАП РФ "Изъятие вещей и документов".

Оценка доказательств представляет собой деятельность судьи, членов коллегиального органа, должностного лица, направленную на всестороннюю проверку доказательств по делу посредством основных способов. Объектом данного вида деятельности являются доказательства по делу об административном правонарушении, цель – получение фактических данных, определение их достоверности или недостоверности, допустимости и достаточности для использования этих данных в процессе принятия решения по делу об административном правонарушении. Содержание рассматриваемого вида процессуального действия определяется ст. 26.11 КоАП РФ. В соответствии с указанной статьей субъекты, осуществляющие производство по делу, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности.

При оценке доказательств субъект, осуществляющий производство, должен, во-первых, исходить из равенства доказательств, что означает их независимость от того, кем были они предоставлены, во-вторых, субъект не должен быть связан предварительной оценкой доказательств по делу.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также по жалобам на постановления или решения по делам об административных правонарушениях судья должен исходить из закрепленного в статье 1.5 КоАП РФ принципа административной ответственности – презумпции невиновности лица, в отношении которого осуществляется производство по делу. Реализация этого принципа заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, вина в совершении административного правонарушения устанавливается судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, должны толковаться в пользу этого лица.

Однако КоАП РФ устанавливает исключение. Так, данный принцип административной ответственности не распространяется на административные правонарушения в области дорожного движения при их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. Собственнику (владельцу) транспортного средства предоставляется возможность доказать свою невиновность и сообщить данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или поль-

зовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его владения в результате противоправных действий других лиц. Если в ходе проверки будут подтверждены данные, содержащиеся в его сообщении, он освобождается от административной ответственности.

При рассмотрении дела об административном правонарушении собранные по делу доказательства должны оцениваться также с позиции соблюдения требований закона при их получении. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности, получение объяснений потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности.

Протоколы и иные материалы ранее прекращенного уголовного дела в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности за те же действия (бездействие), могут быть использованы в качестве доказательств при рассмотрении дела об административном правонарушении.

§ 3. Участники производства по делам об административных правонарушениях

В учебной и научной литературе можно встретить попытки ученых систематизировать участников производства, объединив их (участников) в какие-либо группы, используя при этом определенные критерии. Данные группы не имеют законодательного закрепления, но их наличие в определенной мере облегчает процесс усвоения статуса участников производства. Участники производства по делам об административных правонарушениях условно могут быть разделены на следующие группы:

а) лица, интересы которых затрагиваются производством, – лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ), и потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ);

б) лица, защищающие или представляющие интересы других лиц, – законные представители физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ), законные представители юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ), защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ);

в) лица, выполняющие процессуальные функции, – свидетель (ст. 25.6 КоАП РФ), понятой (ст. 25.7 КоАП РФ), специалист (ст. 25.8 КоАП РФ), эксперт (ст. 25.9 КоАП РФ), переводчик (ст. 25.10 КоАП РФ), прокурор (ст. 25.11 КоАП РФ).

Правовой статус *лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении*, закреплен в ст. 25.1 КоАП РФ.

В соответствии с данной статьей указанное лицо вправе: знакомиться со всеми материалами дела; давать объяснения; представлять доказательства; заявлять ходатайства, например, об отложении рассмотрения дела;

заявлять отводы лиц, участие которых в производстве по делу об административном правонарушении не допускается; обжаловать постановление по данному делу; пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Вместе с тем судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. Кроме того, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным и в случае рассмотрения дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства.

Нельзя не сказать и о специфике рассмотрения дел об административных правонарушениях в отношении лиц в возрасте от 16 до 18 лет. Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

Потерпевшим, в соответствии со ст. 25.2 КоАП РФ, является лицо, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный вред.

Он вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу и др. Дело рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела, и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законные представители физического лица осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители.

Особенность правового статуса законного представителя физического лица определяется той ролью, которая при рассмотрении дела отведена лицу, чьи интересы они представляют. Законные представители физического

лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Вместе с тем при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Законодатель в полной мере продемонстрировал равный подход к обеспечению прав и законных интересов физических и юридических лиц. Это подтверждается тем, что в производстве по делу об административном правонарушении в отношении юридического лица, являющегося потерпевшим, его интересы отстаивают *законные представители юридического лица* (ст. 25.4 КоАП РФ). Таковыми являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение¹.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. Вместе с тем дело может быть рассмотрено и при отсутствии указанных лиц, однако лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Наряду с этим судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, вправе признать обязательным присутствие его законного представителя при рассмотрении данного дела.

Ранее отмечалось, что и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший вправе пользоваться юридической помощью, соответственно *защитника* и *представителя*. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении, при условии отсутствия обстоятельств, исключающих такую возможность, допускается адвокат или иное лицо. При этом полномочия адвоката должны быть удостоверены ордером, выданным юридической консультацией, а полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, подтверждены доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель могут вступить в процесс на любой стадии производства по делу об административном правонарушении. Важно, что они допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении, начиная с момента возбуждения дела.

¹ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб. – М., 2002. – С. 31.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

В качестве *свидетеля* по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ может быть вызвано любое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установлению по данному делу.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Свидетель вправе:

- 1) не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;
- 2) давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;
- 3) пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- 4) делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога. При необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, свидетель несет административную ответственность.

Понятой (ст. 25.7 КоАП РФ). Должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно при производстве личного досмотра, досмотра вещей, осмотра помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, досмотра транспортного средства, изъятии вещей и документов, задержании транспортного средства, запрещении его эксплуатации. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты.

Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол.

В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

В качестве *специалиста* для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист обязан:

- 1) явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- 2) участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;
- 3) удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Для возможности надлежащего осуществления возложенных на него обязанностей специалисту предоставлено право:

- 1) знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;
 - 2) с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;
 - 3) делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий.
- Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

В качестве *эксперта* может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Основные обязанности эксперта сводятся к тому, что он должен:

- 1) явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- 2) дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения.

Права эксперта предоставляют ему возможность:

- 1) знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;
- 2) с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

3) указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

Специалист и эксперт, в соответствии со ст.ст. 25.8 и 25.9 КоАП РФ, предупреждаются об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений. За отказ или уклонение от исполнения обязанностей специалист и эксперт несут административную ответственность.

В качестве *переводчика* в соответствии со ст. 25.10 КоАП РФ может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода, необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

К участию в производстве в качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступили в качестве иных участников производства по данному делу.

К участию в производстве в качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, прокурором, судьей, членами коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если они ранее выступили в качестве иных участников производства по данному делу, а равно, если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно, заинтересованными в исходе данного дела.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении данного документа : постановл. Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

О государственной тайне : закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220-8235.

Бубнов, С. В. Принципы производства по делам об административных правонарушениях в деятельности органов внутренних дел / С. В. Бубнов // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 62-65.

Васильев, Ф. П. Понятие и сущность доказательств в административном процессе / Ф. П. Васильев // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 9.

Власенков, В. В. Правовые основы участников производства по делам об административных правонарушениях / В. В. Власенков, А. Е. Кузнецов // Вестник Московского университета МВД России. – 2004. – № 2.

Гаприндашвили, Б. Г. Свидетель как субъект доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях / Б. Г. Гаприндашвили // Юрист-Правоведъ. – 2008. – № 6.

Денисенко, В. В. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб. / В. В. Денисенко, А. Н. Позднышов, А. А. Михайлов. – М., 2002.

Микулин, А. И. О форме производства по делам об административных правонарушениях / А. И. Микулин // Закон и право. – 2007. – № 4.

Мильшин, Ю. Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении / Ю. Н. Мильшин // Административное право и процесс. – 2007. – № 5.

Россинский, Б. В. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях / Б. В. Россинский // Закон. – 2004. – № 6.

Теплухин, В. В. Производство по делам об административных правонарушениях : учеб. пособие / В. В. Теплухин, Е. А. Черенков. – Н. Новгород, 2005.

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

Цуканов, Н. Н. К вопросу о понятии производства по делам об административных правонарушениях / Н. Н. Цуканов // Полицейское право. – 2007. – № 1.

Цуканов, Н. Н. О принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2008. – № 4.

Цуканов, Н. Н. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции : учеб. пособие / Н. Н. Цуканов. – Красноярск, 2005.

Черепанов, А. В. Административно-юрисдикционная деятельность милиции : учеб. пособие / А. В. Черепанов, А. Д. Магденко. – Челябинск, 2004.

ТЕМА 15. СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Содержание темы:

- § 1. Возбуждение дела об административном правонарушении.
- § 2. Рассмотрение дела об административном правонарушении.
- § 3. Пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении.
- § 4. Исполнение постановления.

Производство по делам об административных правонарушениях имеет свою внутреннюю организационную структуру, которая может быть представлена в виде конкретных процессуальных стадий. В свою очередь стадии представляют собой относительно самостоятельные части производства, которые решают свойственные только им (каждой в отдельности) задачи. Каждая из стадий имеет свое название, процессуальное назначение, в рамках каждой из них осуществляются определенные, строго последовательные действия, которые оформляются специальными процессуальными документами. При этом правовая регламентация всех последовательных действий в рамках производства построена таким образом, что каждое из действий, решая внутримагистрийные задачи, нацелено на достижение общих задач производства.

§ 1. Возбуждение дела об административном правонарушении

Возбуждение дела об административном правонарушении является первоначальной стадией производства. Для возбуждения дела необходимы повод и основания.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

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

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

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27, ст.ст. 14.12, 14.13 КоАП РФ.

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

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

Все перечисленные выше материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

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

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;

5) оформления предупреждения или с момента наложения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения, в случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется;

6) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в области дорожного движения, зафиксированном с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, когда протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ.

Содержание протокола об административном правонарушении

Протокол в соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения, за исключением случаев, когда требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, либо данных о физическом лице или сведений о юридическом

лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, и протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса мест жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, о чем делается запись в протоколе.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему по их просьбе вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ в случае, если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа в небольшом размере, протокол об административном правонарушении не составляется, а оформляется предупреждение, либо налагается и взимается административный штраф.

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

В случае выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих

функции фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Копии постановления и материалов, полученных с применением указанных специальных технических средств, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, в течение 3 дней со дня вынесения указанного постановления

В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ в случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте и некоторых др., осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование.

Решение о проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором – в виде постановления непосредственно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ либо закона субъекта Российской Федерации.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования, в силу ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ является исчерпывающим.

Административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц, направленных на установление 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.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письмен-

ному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил – начальником вышестоящего таможенного органа на срок до шести месяцев.

Данные сроки являются процессуальными, а не давностными, поэтому нарушение этих сроков не прекращает производство по делу об административном правонарушении. К виновному в нарушении сроков применяются меры дисциплинарной ответственности.

Административное расследование необходимо завершить до окончания срока давности привлечения к административной ответственности.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента составления протокола об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления.

Дело может быть прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения, в связи с возбуждением уголовного дела, в связи с привлечением виновных к дисциплинарной ответственности в соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ.

§ 2. Рассмотрение дела об административном правонарушении

Это центральная стадия, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности.

Рассмотрение дела об административном правонарушении регламентируется гл. 29 КоАП РФ. Эта стадия состоит из четырех этапов:

- 1) подготовка к рассмотрению дела;
- 2) анализ обстоятельств дела;
- 3) вынесение постановления или определения по делу;
- 4) доведение принятого решения до сведения заинтересованных лиц.

Прежде всего, в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ, осуществляется подготовка к рассмотрению дела. Она включает в себя разрешение следующих вопросов:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

- правильно ли составлен протокол и другие материалы;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

При определении компетенции прежде всего, в соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ, должна быть определена родовая подведомственность, затем, в соответствии с главой 23 КоАП РФ, – видовая. Лишь после этого на основе ст. 29.5 КоАП РФ определяется территориальная подведомственность, а затем должностная.

В соответствии со ст. 29.2 КоАП РФ дело об административном правонарушении не может рассматриваться в случаях наличия родственных связей между участниками производства либо личной, прямой или косвенной, заинтересованности в решении дела судьи или должностного лица. При наличии этих обстоятельств они обязаны заявить самоотвод, а другие участники производства вправе заявить отвод этим официальным лицам.

В соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения, а по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Если по делу проведено административное расследование, то оно рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также дела о невыполнении работодателем соглашений, достигнутых путем согласительной процедуры; об увольнении работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки; вовлечении несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ рассматриваются по месту жительства правонарушителя.

Дела, влекущие лишение права управления транспортным средством, могут быть рассмотрены по месту учета транспортного средства.

Если будет установлено, что материалов недостаточно для рассмотрения дела, то может быть принято одно из трех решений:

- возвращение дела для дополнительного расследования;
- восполнение материалов в ходе подготовки к рассмотрению дела;
- восполнение материалов в ходе рассмотрения дела.

Если говорить о сроках рассмотрения дела об административном правонарушении, то в соответствии со ст. 29.6 КоАП РФ по общему правилу дело должно быть рассмотрено в 15-тидневный срок. Этот срок процессуальный и его нарушение не влечет прекращения производства по делу об административном правонарушении.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении, либо в случае необходимости в дополнительном выявлении обстоятельств дела, срок рассмотрения дела

может быть продлен, но не более чем на 1 месяц. О продлении срока выносятся мотивированное определение. Но в любом случае дело должно быть рассмотрено, а решение по нему принято до того, как истек срок давности привлечения к административной ответственности.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

Рассмотрение дела, в соответствии со ст. 29.7 КоАП РФ, начинается с объявления о том, кто рассматривает данное дело, какое именно дело подлежит рассмотрению, кто привлекается к административной ответственности. Затем устанавливается личность участников производства, им разъясняются их процессуальные права и обязанности. Далее оглашается протокол об административном правонарушении, заслушиваются объяснения, показания, заключения участников производства, исследуются доказательства. В случае участия в деле прокурора – заслушивается его заключение.

Главное в содержании данной стадии административного производства состоит в том, что при рассмотрении дела необходимо выяснить: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли данное лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность; причинен ли имущественный ущерб.

При рассмотрении дела судьей или коллегиальным органом обязательно составляется протокол рассмотрения дела об административном правонарушении.

В протоколе о рассмотрении дела об административном правонарушении указываются:

- 1) дата и место рассмотрения дела;
- 2) наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело;
- 3) событие рассматриваемого административного правонарушения;
- 4) сведения о явке лиц, участвующих в рассмотрении дела, об извещении отсутствующих лиц в установленном порядке;
- 5) отводы, ходатайства и результаты их рассмотрения;
- 6) объяснения, показания, пояснения и заключения соответствующих лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- 7) документы, исследованные при рассмотрении дела.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании коллегиального органа и секретарем заседания.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по данному делу, при объявлении нарушителю устного замечания, при передаче дела для решения вопроса о привлечении виновного к дисциплинарной ответственности, а также при обнаружении в деянии признаков преступления рассмотрение дела завершается прекращением производства.

Разрешение дела об административном правонарушении выражается в вынесении органом (должностным лицом) постановления или определения по делу.

Постановление выносится, если разбирательство закончено, то есть принято решение о привлечении виновного к ответственности.

Виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении закреплены в ст. 29.9 КоАП РФ.

Постановление может быть либо о прекращении дела производством, либо о наложении административного взыскания. В последнем случае постановление должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлены факт административного правонарушения и лицо, его совершившее. В соответствии со ст. 29.10 КоАП РФ в постановлении указываются:

- 1) должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименования и состав коллегиального органа, вынесшего постановление;
- 2) дата и место рассмотрения дела;
- 3) сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;
- 4) обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;
- 5) статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения;
- 6) мотивированное постановление по делу;
- 7) срок и порядок обжалования постановления.

Судья, рассматривающий дело, вправе при отсутствии спора одновременно с наложением административного взыскания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

В постановлении по делу помимо определения меры административного наказания должны быть решены вопросы о вещественных доказательствах, изъятых предметах, документах и ценностях. Предметы, явившиеся орудием совершения административного правонарушения или непосредственным его объектом, конфискуются либо передаются в соответствующие учреждения или уничтожаются. В остальных случаях они возвращаются по принадлежности.

Объявление постановления по делу об административном правонарушении является одним из способов реализации права правонарушителей и потерпевших на защиту, поэтому оно должно осуществляться строго в соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ.

Постановление по делу объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается под расписку или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе.

Частью 2 ст. 29.9 КоАП РФ предусмотрено вынесение определения. В данной статье названы два вида определений о передаче дела:

- 1) субъекту, уполномоченному налагать административные наказания другого вида или размера либо применять иные меры воздействия;
- 2) на рассмотрение дела по подведомственности.

Определение также выносится, если в ходе рассмотрения дела установлено, что:

- 1) неполнота представленных материалов не может быть восполнена при рассмотрении дела;
- 2) нарушен порядок составления протокола и иных материалов дела;
- 3) в связи с неявкой участников или по иным уважительным причинам, по которым рассмотрение дела должно быть отложено.

В определении по делу об административном правонарушении указываются:

- 1) должность, фамилия, инициалы судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесшего определение;
- 2) дата и место рассмотрения заявления, ходатайства, материалов дела;
- 3) сведения о лице, подавшем заявление, ходатайство, либо в отношении которого рассмотрены материалы дела;
- 4) содержание заявления, ходатайства;
- 5) обстоятельства, установленные при рассмотрении заявления, ходатайства, материалов дела;
- 6) решение, принятое по результатам рассмотрения заявления, ходатайства, материалов дела.

Определение по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании.

Определение подписывается судьей, председательствующим в заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим определение.

Вынесение определения означает, что стадия рассмотрения дела об административном правонарушении не закончилась, а разбирательство может быть перенесено на другое время или в другой орган.

§ 3. Пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении

Пересмотр постановлений – это самостоятельная стадия производства, имеющая факультативный (необязательный) характер¹.

Суть этой стадии состоит в процедуре подачи жалобы лицом, привлеченным к административной ответственности, либо потерпевшим или в опротестовании прокурором вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, а также процедуре рассмотрения жалобы или протеста и принятия по ним решения.

В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:

- вынесенное судьей – в вышестоящий суд;

¹ Анохина С. Ю., Газизов Д. А., Денежкин С. Н., Мягков А. В., Радько С. Ф. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : учеб. пособие. – М., 2007. – С. 44.

– вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

– вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган (должностному лицу) либо в районный суд по месту рассмотрения дела. Решение вышестоящего органа (должностного лица) по жалобе лица, привлеченного к административной ответственности, или потерпевшего в течение 10 дней со дня вынесения указанного решения, может быть обжаловано в районный суд.

Жалоба направляется в суд, в орган (должностному лицу), вынесший постановление. Поступившая жалоба в течение трех суток направляется вместе с делом в суд, орган (должностное лицо), который правомочен ее рассматривать и которому она адресована.

Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), уполномоченный ее рассматривать.

В случае если рассмотрение жалобы не относится к компетенции лица, которому она подана, жалоба направляется по подведомственности в течение 3 суток. Данная жалоба госпошлиной не облагается.

Жалоба может быть подана в течение 10 дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам, этот срок может быть восстановлен органом (должностным лицом), правомочным рассматривать жалобу.

Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления выносится определение.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Постановление может быть опротестовано прокурором. Подача жалобы или внесение протеста влечет приостановление исполнения постановления (предупреждение, административный арест).

Жалоба и протест рассматриваются в 10-дневный срок со дня их поступления.

Жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

По результатам рассмотрения жалобы, протеста принимаются следующие решения:

– об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

– об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

– об отмене постановления и о прекращении производства по делу;

– об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение;

– об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочным лицом.

§ 4. Исполнение постановления

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

2) после истечения срока, установленного на обжалование решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

С этого момента лицо официально признается правонарушителем, то есть считается лицом, привлекавшимся к административной ответственности, а также именно с этого момента постановление становится обязательным для исполнения всеми субъектами права, на которых возложена такая обязанность.

В соответствии с ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного года.

Законодатель не называет конкретных обстоятельств, при которых может быть отсрочено исполнение постановления. Право определения этих обстоятельств законодатель предоставил соответствующему судье, органу, должностному лицу. В качестве примера можно привести болезнь лица, привлеченного к административной ответственности, тяжелые семейные обстоятельства и другие.

Отсрочить исполнение постановления может то лицо или орган, которым оно принято и обращено к исполнению, либо лица, их замещающие, либо председатель коллегиального органа.

В соответствии с ч. 3 ст. 31.9 КоАП РФ при отсрочке исполнения постановления течение срока давности приостанавливается на весь период отсрочки.

В соответствии с ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, на срок до трех месяцев.

Течение срока давности исполнения административного штрафа в данном случае продлевается на время рассрочки.

В соответствии со ст. 31.6 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста.

О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости направляется в соответствующий орган или лицу, для исполнения.

Согласно ч. 2 ст. 30.11 КоАП РФ право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении предоставлено Генеральному прокурору Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям.

Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления, так как в соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ такое постановление приводится в исполнение органами внутренних дел немедленно и продолжается до истечения срока административного ареста или до отмены постановления о наложении административного наказания в виде административного ареста. Лишь судья, вынесший постановление, в соответствии со ст. 31.5 КоАП РФ вправе отсрочить исполнение этого наказания.

В соответствии со ст. 31.7 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) отмены постановления;
- 5) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

В соответствии со ст. 31.9 КоАП РФ установлен годичный срок давности исполнения постановлений о наложении административного наказания. Давность связана с началом исполнения постановления. Действующим законодательством вообще не установлен срок, в течение которого исполнение должно быть завершено, то есть если исполнение начато, то оно может продолжаться сколько угодно. Так, например, если направить постановление о наложении административного штрафа судебному приставу-исполнителю, то течение срока давности исполнения постановления прекращается.

Частью 2 ст. 31.9 КоАП РФ предусмотрено прерывание срока давности, если виновный уклоняется от исполнения.

Сам факт уклонения виновного от исполнения наказания должен быть оформлен актом, подписанным понятыми. С даты составления данного акта срок давности исполнения перестает течь и возобновляется со дня, когда появляется реальная возможность исполнить административное наказание.

Вопросы окончания производства по исполнению постановления о назначении административного наказания рассмотрены в ст. 31.10 КоАП РФ.

Данная статья предусматривает два варианта окончания производства:

- 1) когда исполнение произведено в полном объеме;
- 2) когда исполнение не производилось или произведено не полно.

В первом случае постановление о назначении административного наказания с отметкой об исполнении возвращается органом, должностным лицом, приводившим постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшему постановление.

Во втором случае постановление о назначении административного наказания возвращается органом, должностным лицом, приводившим постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в случае:

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

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

3) если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

Исполнение также должно быть прекращено в случае:

- смерти привлеченного к ответственности;
- отмены постановления, вступившего в законную силу.

Если постановление обращено к исполнению к моменту вступления в силу акта об амнистии или об отмене правовой нормы, на основании которой лицо было привлечено к ответственности, исполнение приостанавливается, о чем сообщается этому лицу или органу, который на основании ст. 31.8 КоАП РФ своим постановлением прекращает исполнение и отзывает ранее принятое постановление.

В остальных случаях лицо, исполняющее постановление, должно составить акт, который утверждается вышестоящим должностным лицом. После этого постановление возвращается тому, кто принял решение о его вынесении.

Возвращение неисполненного постановления, если не обнаружено лицо, имущество, не мешает вновь обратиться к исполнению, если не истек срок давности, равный одному году.

Представляется необходимым остановиться на порядке исполнения отдельных видов административных наказаний.

Постановление о наложении административного наказания в виде предупреждения (ст. 32.1 КоАП РФ) приводится в исполнение органом (должностным лицом), вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления в течение 3 дней со дня вынесения указанного постановления.

В соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ, если должностное лицо, обнаружившее административное правонарушение, считает возможным применить предупреждение, а привлекаемый к административной ответственности не отрицает факт совершения административного правонарушения, то протокол не составляется, а предупреждение оформляется на месте специальным бланком, который тут же вручается виновному.

Административный штраф (ст. 32.2 КоАП РФ) должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки (до 3 месяцев).

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

Сумма административного штрафа вносится или перечисляется лицом, привлеченным к административной ответственности, в банк или в иную кредитную организацию.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении тридцати дней срока, указанного в части 1 настоящей статьи, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, принимают решение о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25. Копия протокола об административном правонарушении направляется судье в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

В случае, если административный штраф налагается на месте, то правонарушителю выдается постановление-квитанция установленного образца. В постановлении-квитанции указываются: дата ее выдачи, должность, фамилия, инициалы должностного лица, назначившего административное наказание, сведения о правонарушителе, статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, время и место совершения административного правонарушения, сумма налагаемого штрафа. Постановление-квитанция составляется в двух экземплярах.

Постановление судьи *о возмездном изъятии или о конфискации* (ст. 32.4 КоАП РФ) вещей, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения, исполняется судебным приставом-исполнителем, а постановление о возмездном изъятии или о конфискации оружия и боевых припасов – органами внутренних дел.

В данном случае изъятие вещей производится до вступления постановления об административном правонарушении в законную силу. Однако оно не прекращает право собственности. Право собственности на вещи прекращается тогда, когда постановление вступит в законную силу. И возмездно изъятые, и конфискованные вещи подлежат реализации.

Деньги, вырученные за продажу конфискованного имущества, зачисляются в бюджет государства, а средства, полученные за продажу возмездно изъятых вещей, за вычетом расходов на их реализацию, передают бывшему собственнику. Контрафактные изделия уничтожаются.

Исполнение постановления о *лишении права управления транспортным средством* осуществляется путем изъятия водительского удостоверения.

Лишение прав водителей автотранспортных средств исполняют органы внутренних дел (ГИБДД МВД России), а постановление о лишении права управления трактором, самоходной машиной, другими видами самоходной техники исполняются должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием этих транспортных средств.

Постановление о *лишении права управлять судами* исполняют органы государственного надзора за соблюдением правил пользования судами воздушного, морского, внутреннего водного транспорта путем изъятия удостоверения на право управления судами.

Постановление судьи о *лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств* исполняется должностными лицами органов, осуществляющих надзор за связью.

Постановление судьи о *лишении права охоты* исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты, путем изъятия охотничьего билета.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату.

Постановление судьи об *административном аресте* исполняется ОВД немедленно после вынесения постановления. Срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста.

Отбывают наказания административно арестованные в специальных приемниках органов внутренних дел для административно арестованных.

Специальный приемник принимает лиц, подвергнутых административному аресту, круглосуточно при наличии следующих документов:

- постановления о наложении административного ареста;
- документа, удостоверяющего личность.

Перед водворением в камеру арестованные досматриваются, о чем составляется протокол личного досмотра. Протокол подписывается сотрудником милиции, двумя понятыми и арестованным. Лица, подвергнутые административному аресту, фотографируются и дактилоскопируются.

Срок отбывания административного ареста начинает отсчитываться с момента административного задержания. Срок административного задержания входит в срок административного ареста. Срок ареста исчисляется сутками.

За самовольное оставление места отбывания ареста арестованный на основании ст. 20.25 КоАП РФ подвергается аресту на срок до 15 суток. Новый срок ареста прибавляется к старому.

Постановление об *административном выдворении* за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется органами и войсками пограничной службы или ОВД путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Постановление о *дисквалификации* (ст. 32.111 КоАП РФ) должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом. За неисполнение обязанности расторгнуть трудовой договор с дисквалифицированным должностным лицом юридическое лицо может быть оштрафовано по ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ.

Постановление судьи об *административном приостановлении деятельности* (ст. 32.12) исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения постановления. Во время исполнения производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении данного документа : постановл. Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Анохина, С. Ю. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : учеб. пособие / С. Ю. Анохина, Д. А. Газизов, С. Н. Денежкин, А. В. Мягков, С. Ф. Радько. – М., 2007.

Россинский, Б. В. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях / Б. В. Россинский // Закон. – 2004. – № 6.

Теплухин, В. В. Производство по делам об административных правонарушениях : учеб. пособие / В. В. Теплухин, Е. А. Черенков. – Н. Новгород, 2005.

Цуканов, Н. Н. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции : учеб. пособие / Н. Н. Цуканов. – Красноярск, 2005.

ТЕМА 16. МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Содержание темы:

§ 1. Общая характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

§ 2. Содержание мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

§ 1. Общая характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) доставление (ст. 27.2 КоАП);
- 2) административное задержание (ст. 27.3 КоАП);
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице (ст.ст. 27.7, 27.9 КоАП);
- 4) осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП);
- 5) изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП);
- 6) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида (ст. 27.12 КоАП РФ);
- 7) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ);
- 8) медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ);
- 9) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП);
- 10) арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП);
- 11) привод (ст. 27.15 КоАП);
- 12) временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП).

§ 2. Содержание мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Доставление, то есть принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным, осуществляется:

1) должностными лицами органов внутренних дел (милиции) – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

2) военнослужащими внутренних войск МВД России, должностными лицами ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции), служебное помещение охраны или в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления внутренних войск МВД России;

3) военнослужащими внутренних войск МВД России – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

4) должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, при выявлении административных правонарушений на транспорте – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в иное служебное помещение;

5) должностными лицами военной автомобильной инспекции при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации – в помещение военной комендатуры или воинской части;

6) должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды, лесного законодательства, законодательства о животном мире, правил охоты и рыболовства, при выявлении административных правонарушений в соответствующей сфере – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции), помещение органа местного самоуправления сельского поселения или в иное служебное помещение;

7) военнослужащими пограничных органов, иными военнослужащими, должностными лицами органов внутренних дел (милиции), а также другими лицами, исполняющими обязанности по охране Государственной границы Российской Федерации – в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (милиции), служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

8) военнослужащими пограничных органов при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориаль-

ном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации – в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (милиции), служебное помещение воинской части, находящиеся в порту Российской Федерации;

9) должностными лицами таможенных органов при выявлении нарушений таможенных правил – в служебное помещение таможенного органа;

10) военнослужащими и сотрудниками органов и учреждений уголовно-исполнительной системы – в служебное помещение учреждения уголовно-исполнительной системы или органа внутренних дел (милиции);

11) должностными лицами органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ – в служебное помещение органа по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или органа внутренних дел (милиции);

12) должностными лицами, осуществляющими контртеррористическую операцию, – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или иного органа, осуществляющего контртеррористическую операцию;

13) судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов – в служебное помещение суда или органа внутренних дел (милиции);

14) должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, – в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Доставка физического лица не может быть осуществлена без наличия поводов к возбуждению дела об административном правонарушении.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании, в данных документах фиксируется время доставления.

Сотрудник милиции вправе также доставлять в медицинский вытрезвитель лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, либо могущих причинить вред окружающим или себе, а находящихся в жилище – по письменному заявлению проживающих там граждан, если есть основания полагать, что поведение указанных лиц, представляет опасность для их здоровья, жизни и имущества.

Административное задержание представляет собой кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Административное задержание вправе осуществлять:

- 1) должностные лица органов внутренних дел (милиции);
- 2) старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел, военнослужащие внутренних войск МВД России;
- 3) должностные лица военной автомобильной инспекции;
- 4) военнослужащие пограничных органов;
- 5) должностные лица таможенных органов;
- 6) военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы;
- 7) должностные лица органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- 8) должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию;
- 9) судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы, службы), а также защитник. Административное задержание несовершеннолетних, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, осуществляется в дневное время. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

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

Не подлежат административному задержанию депутаты, работники прокуратуры, судьи, иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью.

Как правило, не подвергаются административному задержанию военнослужащие, сотрудники ОВД и ФСБ России, за исключением совершения ими серьезных правонарушений, когда они вместе с материалами о нарушении немедленно передаются командиру воинской части, начальнику соответствующего органа или военному коменданту.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания.

Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае, если задержанное лицо отказывается подписать протокол, то в протоколе делается соответствующая запись.

Срок административного задержания по общему правилу не должен превышать трех часов.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вырезвления.

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

Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице. Личный досмотр, досмотр вещей находящихся при физическом лице, – это обследование физического лица, его одежды и вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности.

Цель личного досмотра – обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Основания досмотра:

- 1) лицо застигнуто в момент совершения правонарушения или непосредственно после его совершения;
- 2) наличие признаков совершения хищения в виде следов на одежде или вещах;
- 3) нарушение пропускного режима;
- 4) показания технических средств;
- 5) досмотр прямо предусмотрен законодательством РФ.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются должностными лицами органов, уполномоченных осуществлять доставку и административное задержание.

Личный досмотр проводится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии понятых того же пола. Понятые, в соответствии с требованиями ст. 25.7 КоАП РФ, должны быть совершеннолетними.

В исключительных случаях, при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

Перед началом личного досмотра досматриваемому рекомендуется предложить досматриваемому добровольно выдать все незаконно хранимое, а также предметы или орудия административного правонарушения. Добровольная выдача в данном случае не будет основанием освобождения виновного от ответственности.

В протоколе личного досмотра описываются все предметы, имеющие отношение к делу, обнаруженные у досматриваемого, как запрещенные, так и не запрещенные, с указанием места, где они обнаружены. На это обращается внимание понятых.

При проведении личного досмотра могут применяться фото- и киносъемка, видеозапись и иные установленные способы фиксации доказательств (например, составление контурного рисунка изъятого холодного оружия), о чем также делается отметка в протоколе.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол.

Досмотр транспортного средства – это обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляемое в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр транспортного средства осуществляется лицами, уполномоченными осуществлять доставку и административное задержание, в присутствии двух понятых.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

Досмотру должно предшествовать предложение должностных лиц, уполномоченных осуществлять досмотр, лицу, во владении которого находится транспортное средство, предъявить документы или иные вещи, являющиеся орудием совершения или предметом правонарушения.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Изъятие вещей и документов

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется лицами, уполномоченными осуществлять доставку, административное задержание и составлять протокол об административном правонарушении, в присутствии двух понятых.

Основания и виды изымаемых вещей и документов:

1) огнестрельное оружие, боеприпасы и разрешения на их хранение – при нарушении правил приобретения, хранения и использования их;

2) удостоверение на право управления транспортным средством – при нарушении, за которое может быть наложено наказание в виде лишения права управления транспортным средством;

3) предметы незаконной охоты и рыболовства или продукция запрещенного промысла – в случае нарушения правил охоты и рыболовства;

4) радиопередающие устройства – за незаконное изготовление и пользование ими;

5) валютные и платежные документы – за незаконные операции с ними;

6) ордена, медали, нагрудные знаки к почетному званию – за незаконное их ношение или хранение;

7) паспорта и другие документы, удостоверяющие личность, – при их подделке;

8) предметы и вещи, изъятые из гражданского оборота, – при отсутствии специального разрешения.

Правила изъятия вещей и документов:

1) изымаются вещи, являющиеся орудием или предметом правонарушения;

2) изъятые вещи и документы хранятся до рассмотрения дела об административном правонарушении;

3) в зависимости от результатов рассмотрения дела они конфискуются или возвращаются владельцу, либо уничтожаются, а при возмездном изъятии реализуются;

4) при изъятии удостоверения на право управления транспортным средством соответствующего вида на срок до вступления в законную силу постановления по делу, водителю выдается временное разрешение на право управления транспортным средством;

5) факт изъятия вещей и документов оформляется протоколом, либо о нем делается запись в протоколе о доставлении или об административном задержании;

6) при изъятии номерных вещей (оружие, часы, фотоаппараты и др.) в протоколе указывается их заводской номер, а для документов – их серия, номер, кем и когда выданы.

Обязательному изъятию подлежат:

1) предметы, запрещенные к хранению, при помещении нарушителя в комнату для задержанных в административном порядке;

2) вещи, которые могут быть в качестве предмета или орудия совершения административного правонарушения конфискованы либо изъяты органом, выносящим постановление по делу;

3) вещи, на хранение которых требуется специальное разрешение (наркотические средства, яды, огнестрельное оружие и т.п.).

Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

Изъятые наркотические средства и психотропные вещества, а также этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежат направлению на переработку или уничтожению. Образцы подлежащих уничтожению наркотических средств и психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения:

- лица, которые управляют транспортным средством соответствующего вида и в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что эти лица находятся в состоянии опьянения;

- водители, управляющие транспортным средством, не имеющие при себе документы на право управления им, регистрационные документы на транспортное средство, а равно документы, подтверждающие право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца,

- лица при управлении транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);

- водители при управлении транспортным средством, не имеющие права управления транспортным средством (за исключением учебной езды);

- водители при управлении транспортным средством, лишенные права управления транспортным средством.

Причина отстранения устраняется при протрезвлении водителя, замене водителя на трезвого, не подтверждении факта опьянения.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. К таким основаниям относятся: наличие признаков опьянения, запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, выраженное дрожание пальцев рук, резкое изменение окраски кожных покровов, поведение не соответствующее обстановке, заявление граждан об употреблении водителем спиртных напитков, признаки самого лица в употреблении спиртных напитков.

При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

За уклонение от прохождения освидетельствования на состояние опьянения виновные лица несут административную ответственность по ст. 12.26 КоАП РФ.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государст-

венного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД России, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого они были составлены.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, производится при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, таких, как:

1) управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения;

2) управление транспортным средством водителем без документов, предусмотренных ПДД;

3) управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления, либо лишенным права управления;

4) управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения;

5) нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно остановка или стоянка транспортного средства в тоннеле;

6) перевозка крупногабаритных грузов с превышением габаритов, указанных в специальном разрешении, более чем на 10 сантиметров;

- 7) нарушение правил перевозки опасных грузов;
- 8) невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения – *транспортное средство задерживается до устранения причины задержания.*

Задержание транспортного средства включает его перемещение при помощи другого транспортного средства и помещение в специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания. При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случаях нарушения правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов и правил перевозки опасных грузов задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств. В случае, если создаются препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, а подлежащее задержанию транспортное средство по его техническим характеристикам не может быть помещено на специализированную стоянку, оно может быть перемещено, в том числе путем управления задержанным транспортным средством его водителем либо лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в близлежащее место, где не будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, с последующей блокировкой.

При эксплуатации механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума, нарушении правил норм или эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин; управлении транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра; и заведомо неисправным транспортным средством (при наличии неисправностей рулевого управления, тормозной системы или тягово-сцепного устройства в составе автопоезда), нарушении правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб, неисполнении владельцем транспортного средства установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности, а равно управлении транспортным средством, если такое обязательное страхование заведомо отсутствует, – *запрещается эксплуатация транспортного средства*, при этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации осуществляются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Разрешается движение транспортного средства, за исключением случаев, предусмотренных ст. 9.3 и ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ, к месту устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства, но не более чем в течение суток с момента запрещения эксплуатации транспортного средства.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера принуждения, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия.

Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, уполномоченными осуществлять административное задержание или составлять протоколы об административных правонарушениях в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол.

Копия протокола об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей вручается лицу, в отношении которого применена данная мера принуждения, либо его законному представителю.

В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения или хранитель подлежит ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Привод

В случае, если рассмотрение дела отложено в случае неявки лица, законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, то применяется привод физического лица либо законного представителя юридического лица, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном МВД России. Основанием для привода является определение судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Привод лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, производится с уведомлением его законных представителей либо администрации по месту его работы или учебы.

Сотрудники милиции, осуществляющие привод, обязаны достоверно установить личность лица, подвергаемого приводу, на основании имеющихся в постановлении (определении) о приводе сведений (фамилия, имя, отчество, год рождения и место нахождения). По установлению лица, подлежащего приводу, сотрудник милиции либо старший группы (наряда) сотрудников милиции объявляет ему под расписку постановление (определение) о приводе и доставляет данное лицо в соответствующий орган.

Временный запрет деятельности. Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Срок временного запрета деятельности не должен превышать пять суток.

Срок временного запрета деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Рекомендуемая литература к теме

Основная

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 июня 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении данного документа : постановл. Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // АИПС "Гарант", "КонсультантПлюс".

Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / Н. В. Макарейко. – М., 2008.

Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : учеб. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.

Федощев, А. Г. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М., 2008.

Дополнительная

Зырянов, С. М. Эвакуация транспортного средства – мера обеспечения производства или наказание? / С. М. Зырянов // Административное право и процесс. – 2005. – № 1.

Карагодин, А. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А. В. Карагодин // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 6.

Кошелкин, С. Ю. Изъятие водительского удостоверения как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / С. Ю. Кошелкин // Право: теория и практика. – 2008. – № 2.

Майоров, В. И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административно-правового принуждения / В. И. Майоров // Полицейское право. – 2005. – № 2.

Мильшин, Ю. Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении / Ю. Н. Мильшин // Административное право и процесс. – 2007. – № 5.

Резникова, А. А. О месте мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения / А. А. Резникова // Право: теория и практика. – 2006. – № 12.

Сидоров, Е. И. Осмотр помещений и территорий как мера обеспечения производства по делам о нарушениях таможенных правил / Е. И. Сидоров // Вестник Московского университета МВД России. – 2007. – № 5.

Теплухин, В. В. Производство по делам об административных правонарушениях : учеб. пособие / В. В. Теплухин, Е. А. Черенков. – Н. Новгород, 2005.

Цуканов, Н. Н. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции : учеб. пособие / Н. Н. Цуканов. – Красноярск, 2005.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Тема 1. Понятие и структура административного процесса.....	5
Тема 2. Понятие, предмет, метод и система административно- процессуального права	23
Тема 3. Административно-процессуальные нормы и административно- процессуальные отношения.....	36
Тема 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления	51
Тема 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления	63
Тема 6. Лицензионно-разрешительное производство	78
Тема 7. Регистрационное производство.....	86
Тема 8. Производство по делам о поощрениях	93
Тема 9. Контрольно-надзорное производство	100
Тема 10. Производство по административно-правовым жалобам и спорам	116
Тема 11. Дисциплинарное производство	125
Тема 12. Исполнительное производство.....	142
Тема 13. Производство по применению отдельных мер административного предупреждения и административного пресечения	155
Тема 14. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях.....	177
Тема 15. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.....	198
Тема 16. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	215

*Ян Леонидович Ванюшин
Ольга Владимировна Гречкина
Эдуард Леонидович Лещина
Александр Дмитриевич Магденко*

**Курс лекций
по административно-процессуальному праву**

Учебное пособие

Редактирование: *Е.В. Южакова*
Компьютерная верстка: *С.А. Сафонова*

Подписано в печать 17.12.2009. Формат 60х84/16.
Усл. печ. л. 14,4. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Заказ №84. Тираж 100 экз.

Участок оперативной полиграфии
Челябинского юридического института МВД России
454081, г. Челябинск, ул. Либединского, 41