

АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

На правах рукописи

СЕРОВ

Александр Сергеевич

**Административно-процессуальный статус участников
производства по делам об административных правонарушениях**

Специальность 12.00.14 –
административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Куракин Алексей Валентинович

Москва – 2014

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава I. Концептуальные основы административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях	
	13
§ 1. Понятие и правовая природа административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.....	13
§ 2. Производство по делам об административных правонарушениях и правовой статус участвующих в нем лиц.....	26
§ 3. Особенности административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.....	44
§ 4. Классификация участников производства по делам об административных правонарушениях.....	57
Глава II. Проблемы механизма реализации административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях	
	75
§ 1. Права и обязанности органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и прокурора как участников производства по делам об административных правонарушениях.....	75
§ 2. Права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и их законных представителей.....	99
§ 3. Права и обязанности свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, защитника, представителя и понятого как участников производства по делам об административных правонарушениях.....	135
§ 4. Юридические и иные гарантии административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.....	159
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	174
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	177

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Проблема обеспечения прав и свобод граждан – одна из ключевых для юридической науки. Каждая отрасль российского права с помощью предоставленных ей средств обеспечивает правовой статус личности в тех отношениях, регулировать которые она призвана. Административное право содержит весьма серьезный потенциал в механизме обеспечения прав и свобод граждан, однако на пути его реализации имеется достаточно много вопросов как организационного, так и правового характера. Некоторые из этих проблем были рассмотрены в ходе проведения настоящего исследования. Нормы административного права регулируют достаточно широкий круг общественных отношений в сфере публичного управления. Специфическим видом таких отношений являются правоотношения, связанные с реализацией мер принуждения, а если быть точнее, мер административной ответственности.

Значение института административной ответственности за последние годы значительно возросло. Обусловлено это, прежде всего, тем, что его меры стали весьма существенно ограничивать права граждан и юридических лиц. По своей фискальной нагрузке, а также юридическим и организационным последствиям административные наказания в полной мере начали конкурировать с мерами уголовной ответственности. Все это, а также ряд других обстоятельств говорит о том, что необходимо укреплять процессуальный механизм реализации мер административной ответственности, а также совершенствовать процессуальный статус лица, в отношении которого применяются соответствующие меры принуждения. Кроме того, в настоящее время необходимо устанавливать новые процессуальные институты, которые будут помогать всем участникам производства по делам об административных правонарушениях обеспечивать свои права и законные интересы.

Все это, а также ряд других обстоятельств говорит нам о том, что исследование административно-процессуального статуса участников произ-

водства по делам об административных правонарушениях имеет весьма актуальное значение. Через такое исследование можно выйти на решение целого ряда проблем как административного права, так и административного процесса, а также разработать предложения по совершенствованию защиты прав и свобод граждан, в отношении которых применяются меры административного принуждения. Также следует сказать, что разработка проблемы административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях может внести определенный вклад в развитие теории административно-деликтного права.

Нужно отметить, что обозначенная проблема в определенном контексте была предметом научного анализа, тем не менее, накопившиеся вопросы в деле реализации административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях обуславливают объективную необходимость обратиться к разрешению соответствующей проблемы.

Степень научной разработанности темы. По исследуемой теме был защищен ряд диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Д.В. Астахов «Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях» (М., 2005); О.Н. Барамзина «Процессуальное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» (Челябинск, 2014); М.А. Вербицкая «Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях» (М., 2013); О.А. Рябус «Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях» (Ростов-на-Дону, 2006); П.Н. Сафоненков «Совершенствование деятельности таможенных органов по обеспечению прав участников производства по делам об административных правонарушениях» (М., 2011); В.Н. Хазикова «Процессуальные гарантии участников производства по делам

об административных правонарушениях в арбитражных судах» (Саратов, 2011) и др.

В защищенных диссертациях по обозначенной проблеме акцент сделан преимущественно на вопросах защиты лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении от применения к нему необоснованных мер административной ответственности. Кроме того, в ранее защищенных диссертациях внимание обращается лишь на отдельные аспекты административно-правового статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, а иные составляющие их процессуального положения, в частности такие как процессуальные гарантии защиты их прав и законных интересов, рассматриваются лишь второстепенно.

Автор представленной диссертации рассматривает административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях максимально системно с широким охватом всех его составляющих. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что, несмотря на то, что проблемы правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях были предметом научного анализа, говорить о том, что в настоящее время в полной мере разработан эффективный административно-процессуальный механизм реализации их правового статуса, пока достаточных оснований нет. Таким образом, как уже отмечалось, проведенное исследование носит актуальный характер.

Теоретическая база исследования. Проблема правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях ранее исследовались в научной литературе по административному праву. В частности, этому вопросу были посвящены работы Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, О.Н. Дядькина, А.В. Зубача, Е.С. Герман, А.С. Дугенца, И.Ш. Килясханова, А.П. Коренева, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, А.П. Мишкиниса, В.А. Мельникова, В.П. Новикова, Г.И. Петрова, И.В. Пано-

вой, Б.В. Россинского, О.С. Рогачевой, А.П. Стуканова, Н.Г. Салищевой, П.П. Серкова, В.Д. Сорокина, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, Ц.А. Ямпольской и др.

Необходимо подчеркнуть, что обозначенные авторы создали добротную теоретическую основу исследования обозначенной проблемы, которая с успехом была использована в ходе подготовке представленной работы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.

Предметом диссертационного исследования является комплекс проблем научного и прикладного характера, связанных с реализацией участниками производства по делам об административных правонарушениях своего процессуального положения в производстве по делам об административных правонарушениях.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является раскрытие содержания механизма реализации административно-процессуального положения участников производства по делам об административных правонарушениях, а также разработка на этой основе предложений по его совершенствованию.

Цель диссертационного исследования предопределила решение следующих взаимосвязанных задач:

– определено понятие, а также раскрыта правовая природа административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях;

– проанализировано производство по делам об административных правонарушениях и определен правовой статус участвующих в нем лиц;

– выявлены особенности административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях;

– разработаны критерии классификация участников производства по делам об административных правонарушениях;

– исследованы права и обязанности органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и прокурора как участников производства по делам об административных правонарушениях;

– проанализированы права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и их законных представителей;

– охарактеризованы права и обязанности свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, защитника, представителя и понятого как участников производства по делам об административных правонарушениях;

– разработаны юридические и иные гарантии административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.

Методология и методика диссертационного исследования. Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись теоретический, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.).

Эмпирическую и информационную базу исследования составили обзоры Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, касающиеся деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012-2014 гг., при рассмотрении дел об административных правонарушениях. При проведении исследования было проанализировано 353 дела

об административных правонарушениях, рассмотрено 342 протокола об административных правонарушениях, а также изучено 234 протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В ходе исследования были использованы материалы анкетирования должностных лиц Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной службы судебных приставов относительно оптимальности нормативного закрепления их процессуальных полномочий при составлении протоколов об административных правонарушениях и применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Было изучено письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации, касающееся организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях. В процессе исследования было опрошено 56 адвокатов на предмет соблюдения их процессуальных прав в производстве по делам об административных правонарушениях.

Научная новизна диссертации. В исследовании дано понятие, а также раскрыта правовая природа административно-процессуального статуса участника производства по делам об административных правонарушениях, а также определена его особенность. В ходе исследования разработаны критерии классификация участников производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, в диссертации раскрыт статус субъектов административной юрисдикции, а также прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. В исследовании определено содержание прав и обязанностей лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и потерпевшего, а также сформулированы предложения по совершенствованию процессуального механизма реализации прав и обязанностей свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, защитника как участников соответствующего

производства. В диссертации разработаны предложения по совершенствованию реализации процессуальных гарантий участников производства по делам об административных правонарушениях.

Проведенное исследование позволило автору сформулировать и вынести на защиту следующие **положения**:

1. Участником производства по делам об административном правонарушении является субъект, наделенный специальной административной правосубъектностью, позволяющей обеспечивать защиту предоставленных ему прав и законных интересов, содействовать производству по делам об административных правонарушениях, а также применять в случаях, предусмотренных законом, мер административного воздействия в установленной законом процессуальной форме.

2. Особенность административно-процессуального статуса участника производства по делам об административных правонарушениях связана со спецификой оснований возникновения отношений, обусловленных применением мер административной ответственности. Иными словами, возникновение специального административно-процессуального состояния соответствующего участника производства предопределяется совершением административного правонарушения.

3. В зависимости от места и роли в производстве по делам об административных правонарушениях соответствующие участники могут быть дифференцированы в зависимости от их интереса в указанном производстве, в зависимости от обладания ими государственно-властных полномочий, а также от применяемых к ним ограничительных мер.

4. С целью более последовательного определения административно-процессуального статуса лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, было бы вполне оправданно специальное закрепление в КоАП России административно-

процессуального статуса физического лица (ст. 25.1) и административно-процессуального статуса юридического лица (ст. 25.1.2).

5. Для обеспечения баланса частных и публичных интересов при применении мер административной ответственности, в ст. 4.1 КоАП России необходимо добавить положением о возможности наложения административного наказания ниже низшего предела. Такой подход поможет более дифференцированно учесть имущественное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также не доводить хозяйствующего субъекта до финансовой несостоятельности (банкротства).

6. С целью более оптимального обеспечения административно-процессуального статуса потерпевшего от административного правонарушения было бы вполне оправданно по целому ряду составов административных правонарушений в обязательном порядке выявление соответствующего участника производства и закрепление его процессуального статуса в отдельном протоколе.

7. Как показывает исследование, назрела объективная необходимость закрепление в главе 25 КоАП России процессуального статуса лица подозреваемого в совершении административного правонарушения.

8. С целью исключения необоснованного привлечения к административной ответственности физического лица было бы вполне оправданно дополнить перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, такими обстоятельствами, как необходимая оборона и обоснованный (нормальный производственный) риск.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что в работе раскрыто содержание административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, сформулировано авторское определение «участника производства по делам об административных правонарушениях», а также определено место каждого из участ-

ников в производстве по делам об административных правонарушениях. В исследовании определены критерии классификации участников производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, теоретически обоснованы и раскрыты процессуальные права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что в ней разработаны предложения, направленные на совершенствование нормативно-правового закрепления административно-процессуального статуса участников производства по делу об административном правонарушении. В работе сформулированы предложения, касающиеся внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся закрепления гарантий прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

В диссертации также обосновывается необходимость нормативного закрепления процессуального механизма, позволяющего субъекту, который рассматривает дело об административном правонарушении, применять административное наказание ниже низшего предела определенного санкцией соответствующей статьи КоАП России.

Результаты проведенного исследования внедрены в учебный процесс Социально-правового института экономической безопасности, а также в учебный процесс Московского гуманитарного университета. Результаты диссертационного исследования используются в названных образовательных организациях при преподавании «Административного права России». Отдельные положения работы внедрены в практическую деятельность ООО «Региональная правовая компания», АНО «Совет по вопросам управления и развития».

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в форме докла-

дов на научно-практических конференциях: «20-летие Конституции Российской Федерации: проблемы и перспективы российского законодательства» (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, г. Москва, 15 марта 2013 г.); «Актуальные вопросы административного и информационного права» (Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, 12 апреля 2013 г.); «20 лет Конституции Российской Федерации: доктрина и практика» (г. Орел, 20 декабря 2013 г.).

Результаты проведенного диссертационного исследования отражены в шести научных публикациях, три из которых опубликованы в журнале, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют целям и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Глава I. Концептуальные основы административно- процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Понятие и правовая природа административно- процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях

Объективная необходимость нормативного закрепления процессуального статуса участников производства по делу об административном правонарушении вызвано насущной необходимостью соблюдения их прав и законных интересов при применении к лицу в отношении, которого возбуждено дело об административном правонарушении соответствующих обеспечительных мер, а в некоторых случаях и административных наказаний. Возникновение особого административно- процессуального статуса у участников соответствующего производства, предопределено совершением административного правонарушения.

Нужно отметить, что административное правонарушение диктует возникновения целого ряда правоотношений как материального, так и процессуального характера, которые как показывает практика, между собой логически взаимосвязаны. Административное правонарушение является разновидность отклоняющего поведения как физического, так и юридического лица.

Вопрос о субъектах отрасли права относится к числу наиболее важных и сложных в юридической науке. Его правильное решение влияет на предмет и метод правового регулирования, четкое определение адресатов правовых норм, объема их прав и обязанностей, пределов действия правовых норм отрасли и ее принципов. Исследования, посвященные субъектам административного права, способствуют выработке рекомендаций для законодательной и правопримени-

тельной деятельности, они также необходимы для организации научной работы ученых-административистов¹.

Под *субъектом права* понимается участник общественных отношений, которого юридическая норма наделяет правами и обязанностями. Это понятие включает в себя два критерия: социальный - участие в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю, персонифицированного субъекта; юридический - признание правовыми нормами способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях². В общей теории права до недавнего времени было распространено мнение, что все субъекты права делятся на две группы: граждане и организации³. Критерий их деления представляется вполне обоснованным, но названия обеих групп - неудачны, так как они неточно отражают круг субъектов правоотношений, не учитывают их многообразия. Субъектами административного права следует признать участников общественных отношений, которых нормы административного права наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения.

Ц.А. Ямпольская выделила три основные группы субъектов административного права: «1. Органы государства и их агенты. 2. Общественные организации и их органы. 3. Граждане СССР»⁴. Более развернутый перечень дает Г.И. Петров. «Субъектами административного права, - пишет он, - являются: 1) граждане СССР, лица без гражданства и иностранцы; 2) органы государственного управления и внутренние части их аппарата; 3) государственные и общественные предприятия и учреждения и внутренние части их аппарата; 4) органы общественных организаций, деятельность которых регулируется правом, их внутренние части; 5) организации общественного содействия государственному

¹ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. - 2003. - № 4. - С. 5; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. - М., 2001. - С. 95.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. - М., 1982. - С. 138-139.

³ См.: Теория государства и права. - М., 1983. - С. 331.

⁴ Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1958. - С. 10.

управлению; б) служащие, являющиеся носителями административных обязанностей и прав»⁵.

Относительно данной классификации *Д.Н. Бахрах* отмечает, что «все субъекты объединены автором в две большие группы: лица и законные организации. Но в данной классификации не выделены иностранные, международные, религиозные организации»⁶. В связи с этим необходимо отметить, что административное право наделяет правосубъектностью большой круг участников общественных отношений, а это отражает такой объективный факт, как многообразие административно-правовых отношений в обществе.

Д.Н. Бахрах подчеркивает, что «субъектами административного права следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Правоотношения - основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений, и в общем круг тех и других совпадает»⁷.

Н.И. Матузов утверждает, что понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношений» в принципе равнозначны, а *М.Н. Марченко* констатирует, что в современной юридической литературе указанные понятия чаще всего используются в качестве синонимов⁸. Таким образом, в отечественной юридической науке превалирует точка зрения, что понятие «субъект права» нужно трактовать следующим образом: это реальный (а не абстрактный) носитель субъективного права (равно и обязанности)⁹.

⁵ Петров Г.И. Советское административное право. - Л., 1960. - С. 106.

⁶ Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. - 1986. - № 2. - С. 42.

⁷ Бахрах Д.Н. Указ. соч. - С. 41.

⁸ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. - М., 2001. - С. 263.

⁹ Новиков В.П. Физические и юридические лица как потерпевшие по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2004. - С. 12.

В этой связи правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях получает свое выражение в действующем законодательстве. Посредством правового положения осуществляются взаимоотношения между участниками производства по делам об административных правонарушениях и государством. Перед рассмотрением понятия и правовой природы участника производства по делам об административных правонарушениях необходимо определить, что вкладывается в такие ключевые категории, как «правовое положение» и «правовой статус»¹⁰. Следует согласиться с мнением ряда авторов, высказывающих сомнение в практической целесообразности разграничения (пусть даже условного) указанных терминов¹¹. В связи с этим их вполне возможно считать тождественными, поскольку этимологически и по существу они совпадают¹².

В юридической литературе многие авторы различают общий, специальный и индивидуальный правовые статусы. В реальной жизни они не выступают самостоятельно, находясь в неразрывной взаимосвязи и взаимодействии¹³. *Общий правовой статус человека (гражданина)* отражает наиболее важные связи государства и общества с одной стороны и граждан - с другой. Данное понятие включает только то, что присуще всем гражданам, оставляя за рамками индивидуальное, частное, характеризующее отдельных лиц или группы. Однако характеристика правового положения участника производства по делу об административном правонарушении не исчерпывается общим статусом человека (гражданина). Разнообразие общественных отношений порождает для члена общества, гражданина, государства различные правовые состояния, специальные и индивидуальные правовые статусы. Их нали-

¹⁰ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. - М., 1979. - С. 34; Малеин Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. - М., 1981. - С.101; Комаров С.А. Личность в политической системе российского общества (политико-правовое исследование). - Саранск, 1995. - С. 16.

¹¹ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права. - М., 2001. - С. 71.

¹² См.: Матузов Н.И. Право и личность // Общая теория права / Под ред. В.К. Бабаева. - Н. Новгород, 1993. - С. 224.

¹³ См.: Радько Т.Н. Указ. соч. - С. 72.

чие не колеблет положения о едином, неделимом и одинаковом для всех граждан общем статусе. Наоборот, дифференциация правового положения отдельных групп людей и как результат - образование специальных статусов - вполне оправдывается идеями социальной справедливости, которая связана с необходимостью возможно более точно определить вклад гражданина в общественную систему, индивидуализировать его статус, учесть условия и особенности его деятельности. Поэтому образование *специальных статусов* является результатом правового регулирования тех или иных общественных отношений, которые учитывают наличие социальных, естественных и других различий между людьми, объективно детерминирующих особенности их правового положения. В результате учета этих особенностей специальный статус характеризуется меньшей, чем общий, степенью всеобщности, так как он распространяется только на определенную группу лиц, объединенных по какому-либо признаку, в нашем случае - по месту и роли в производстве по делу об административном правонарушении¹⁴.

Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях существует на основе норм материального права, составляя специальный правовой статус. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях является своеобразной трансформацией общего правового статуса лица, последовавшей в результате возбуждения дела об административном правонарушении, или в результате получения соответствующим лицом физического, имущественного или морального вреда и, следовательно, появления у потерпевшего комплекса специфических взаимных обязанностей и прав с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и государством¹⁵.

¹⁴ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 12; Куракин А.В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и роль ОВД в его обеспечении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2004. - С. 14.

¹⁵ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 12.

Следует отметить, что правовое положение является категорией комплексной и в широком смысле охватывает такие стороны состояния лица, как гражданство, правосубъектность, а также гарантии и условия, без существования которых невозможна практическая реализация участниками производства по делам об административных правонарушениях своих юридических прав и обязанностей¹⁶.

Однако определяющими (центральными) в правовом положении (статусе) являются юридические права, юридические обязанности, а также юридическая ответственность субъекта, то есть структурные элементы, составляющие основное содержание рассматриваемого явления в узком (собственном) смысле. Дополнение общего правового положения (статуса) выражается в приобретении каждым из участников производства по делу об административном правонарушении прав и обязанностей, не являющихся общими для всех субъектов права. Их можно определить как специфические. Совокупность специфических прав, обязанностей, принадлежащих участникам производства по делам об административных правонарушениях, имеет важное значение для характеристики их правового статуса и является его необходимой составной частью (компонентом)¹⁷.

Наряду с существующей общей обязанностью, у участников производства по делам об административных правонарушениях возникает имеющая материальную природу обязанность подвергнуться процессуальной процедуре, то есть выступать субъектом процессуальных отношений. Это подчеркивает, что материальные и процессуальные правоотношения хотя и являются относительно самостоятельными явлениями, но в сфере юридической ответственности тесно взаимосвязаны и не могут существовать друг без друга.

¹⁶ Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1986. - С. 12.

¹⁷ См.: Лизикова И.И. Правовой статус работников правоохранительных органов. Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1997. - С. 69.

Как субъекты правоотношения, участники производства по делам об административных правонарушениях имеют как обязанности, так и права¹⁸.

Связь прав и обязанностей, как категорию философскую, охарактеризовал *М.С. Строгович*: «Связь прав и обязанностей сложна, многопланова и многогранна. Эта связь выражается в том, что одному и тому же лицу принадлежат и права, и обязанности. Поэтому задача состоит в том, чтобы охранять, гарантировать права данного лица и вместе с тем требовать от него выполнения своих обязанностей»¹⁹.

Нельзя согласиться с мнением некоторых авторов о том, что участники правоотношений имеют либо только права, либо только обязанности²⁰. В противном случае придется признать, что у одних субъектов есть только права, у других - только обязанности, а это напрямую ведет к отрицанию существования такого важного правового института, как правовой статус субъекта. При отрицании существования правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях не представляется возможным вести речь о законном разрешении возникшего юридического дела²¹.

В частности, если лицо получило физический, имущественный или моральный вред, государство вправе и обязано не только обеспечить соблюдение его прав, но и потребовать от него соблюдения обязанностей, но только на основании, предусмотренном законом и с учетом его правового положения. Иногда возникает проблема с установлением личности потерпевшего, не

¹⁸ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 19.

¹⁹ Строгович М.С. Права личности. Вопросы теории // Вопросы философии. - 1979. - № 4. - С. 13.

²⁰ См.: Брайнин Я.М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. - М., 1963. - С. 22.

²¹ См.: Ясневич В.В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 5.

желающего привлекать к ответственности лицо, в отношении которого имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении²².

Как справедливо подмечено, неурегулированным на законодательном уровне остается вопрос о возможности проверки, в необходимых случаях, документов, удостоверяющих личность, у очевидцев правонарушений²³. Следует отметить, что конкретные права участника производства по делу об административном правонарушении должна соответствовать основным конституционным нормам и международным пактам о правах человека, что следует понимать как единство целей конституционных и других прав человека. Поэтому реализация субъективных прав потерпевшим должна осуществляться в тех границах, которые указаны в законе, и теми средствами, которые допускаются законом.

Участники производства по делам об административных правонарушениях наделяются государством «способностью быть носителями юридических прав и обязанностей. Отсюда понятие *правосубъектности*, которое включает такие свойства субъекта, как *правоспособность* и *дееспособность*»²⁴.

Общая правоспособность лица «возникает в момент его рождения и прекращается смертью» (ч. 2 ст. 17 ГК РФ). Отраслевая правоспособность, означающая способность быть тем или иным участником административного правоотношения, является производной от общей правоспособности. И здесь, если буквально толковать закон, надо признать, что отраслевая правоспособность, выражающаяся в возможности быть участником производства по делам об административных правонарушениях, принадлежит не любому ли-

²² См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 56.

²³ См.: Красноглазов А.Ю. Некоторые проблемы применения органами внутренних дел отдельных административно-процессуальных мер, направленных на получение доказательств // Проблемы борьбы с преступностью в Центральном федеральном округе Российской Федерации / Под ред. А.М. Никитина. - Брянск, 2002. Ч. 2. - С. 136; Новиков В.П. Указ. раб. - С. 11.

²⁴ Административно-процессуальное право / Под ред. И.Ш. Киясханова. - М., 2004. - С. 82-83.

цу²⁵. *Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет* (ст. 2.3 КоАП РФ). Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители (ст. 25.3 КоАП РФ). В случаях, предусмотренных 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 (ст. 27.5 КоАП РФ). Потерпевшим может быть любой человек, вне зависимости от возраста, состояния здоровья, возможности осуществления прав и обязанностей, жизнеспособности и всех иных качеств. Отраслевая правоспособность реализуется через наличие у потерпевшего дееспособности, то есть способности лица своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их. Возможность быть потерпевшим принадлежит абсолютно любому лицу.

Возникновение дееспособности в первую очередь связывается с возрастом. В соответствии с ч. 1 ст. 21 ГК РФ *дееспособность в полном объеме наступает по достижении лицом восемнадцатилетнего возраста*. Предполагается, что при достижении именно этого возраста у лица формируется способность понимать значение своих действий, управлять ими и предвидеть их последствия, то есть лицо должно обладать **вменяемостью**. В административном праве понятие вменяемости выводится из понятия невменяемости, сформулированного в ст. 2.8 КоАП РФ. Такая ситуация традиционна для отечественного законодательства. Например, УК РФ также дает определение невменяемости (ст. 21), а теория уголовного права - определение вменяемости²⁶.

²⁵ Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 10.

²⁶ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 15; Куракин А.В., Дроздов А.В., Зубач А.В., Тюрин В.А. Квалификация административных правонарушений. - М., 2001. - С. 11.

КоАП России определяет, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП России). Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение.

Следует учитывать, что невменяемость как юридическое понятие характеризуется медицинским и юридическим критериями. *Медицинский критерий* предполагает наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. Хроническим психическим расстройством признается психическое заболевание, носящее затяжной, устойчивый характер (шизофрения, некоторые формы эпилепсии и др.). Слабоумием признается психическая болезнь, выражающаяся в нарушении нормальной психической деятельности. Слабоумие в зависимости от глубины психического расстройства подразделяется на три вида: идиотию, имбецильность и дебильность. Под иным болезненным состоянием психики, о котором говорится в КоАП России, понимается такое состояние лица, которое не является психическим заболеванием, но по психопатологической симптоматике сходно с ним. *Юридический критерий* невменяемости отражает степень влияния психического заболевания на способность лица осознавать совершаемые действия, руководить ими²⁷.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что для признания лица невменяемым необходима совокупность как медицинского, так и юридического критериев. Наличие психического заболевания автоматически не предопределяет невменяемости лица, им страдающего. Вопрос о невменяе-

²⁷ См.: Куракин А.В., Дроздов А.В., Зубач А.В., Тюрин В.А. Указ. раб. - М., 2001. - С. 12.

мости такого лица решается применительно к конкретному совершенному им деянию. Так, лицо, страдающее каким-то психическим заболеванием, может не осознавать общественной опасности одних действий, но осознанно воспринимать характер других. При некоторых психических заболеваниях может быть сохранен нормальный интеллект (лицо осознает характер совершенных действий), но утрачена воля в отношении каких-то действий (больной не может удержаться от их совершения), и в то же время он может руководить другими своими действиями. При одном и том же психическом заболевании лицо может быть признано невменяемым в отношении одних деяний, но в то же время может оказаться вменяемым применительно к другим.

Таким образом, невменяемое лицо, то есть лицо, которое не может отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики вне зависимости от возраста, не может быть признано дееспособным. Защиту прав и законных интересов такого потерпевшего может осуществлять законный представитель. Однако не всякое нарушение психического состояния лица является основанием непризнания его недееспособным. Суд может признать лицо недееспособным, только если оно вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими (ст. 29 ГК).

Очевидно, что совершеннолетнее лицо в административно-правовом плане считается полностью дееспособным. Это следует из положений ст. 25.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым интересы несовершеннолетнего потерпевшего осуществляют его законные представители. Однако это нельзя расценивать как лишение несовершеннолетнего потерпевшего возможности реализовывать свои права и обязанности самостоятельно. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 21 ГК РФ несовершеннолетние, вступившие в брак, считаются полностью дееспособными, в том числе и при расторжении брака (кроме случаев признания брака

недействительным). Несовершеннолетний может не воспользоваться полученным разрешением и отказаться от заключения брака. Но тогда он не приобретает дееспособности в полном объеме²⁸.

Если несовершеннолетний, достигший шестнадцатилетнего возраста, работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью (ст. 27 ГК РФ), то органом опеки и попечительства либо решением суда он может быть признан полностью дееспособным (эмансипация несовершеннолетнего). Признание несовершеннолетнего в гражданском порядке полностью дееспособным должно создавать его полную административную дееспособность, то есть такое лицо должно осуществлять свои права и обязанности в качестве потерпевшего самостоятельно, хотя это не лишает его права призвать для защиты законных представителей. При этом желание несовершеннолетнего защищать себя самостоятельно все же должно иметь приоритет над желанием законных представителей участвовать в производстве по делу. В целом же несовершеннолетние считаются частично дееспособными, хотя подросткам, достигшим шестнадцатилетнего возраста, должны предоставить возможность самостоятельно осуществлять свои права и обязанности в качестве потерпевших, хотя бы в силу того, что возраст наступления административной ответственности определен в ст. 2.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях в шестнадцать лет²⁹. И если такое лицо самостоятельно несет административную ответственность, то надо признать его право на самостоятельное осуществление прав и обязанностей в качестве потерпевшего. Права несовершеннолетних потерпевших в возрасте до 16 лет в силу недостаточного уровня их развития (в первую очередь - психического) всегда должны осуществляться при обязательном участии законного представителя. В данном случае мы не согласны с теми, кто считает, что обя-

²⁸ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 21.

²⁹ См.: Астахов Д.В. Указ. раб. - С. 21.

зательное присутствие законного представителя необходимо только для несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста. В этом случае несовершеннолетние в возрасте от 14 до 16 лет остаются без должной защиты. Имеются иные случаи законного представительства потерпевших вне зависимости от возраста последнего. Так, в соответствии со ст. 25.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях законные представители предусмотрены для лиц, которые по своему физическому или психическому состоянию лишены возможности самостоятельно реализовывать свои права. Наличие физического недостатка не может являться основанием ограничения дееспособности. В соответствии с ч. 1 ст. 22 ГК РФ «никто не может быть ограничен в ... дееспособности иначе, как в случаях и в порядке, установленных законом». Такое же основание, как наличие у лица физического или психического «недостатка», законодательству неизвестно. По сути дела, наличие законного представителя у таких потерпевших является своеобразным способом решения проблем технического плана (например, невозможность присутствовать при рассмотрении дела из-за физического недостатка), но отнюдь не материально-правового. В завершение необходимо отметить, что правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях характеризуется совокупностью нормативно закрепленных юридических прав, обязанностей и юридической ответственности. А правовое положение конкретного участника производства по делам об административных правонарушениях определяется непосредственными правами и обязанностями, которые обусловлены наличием как правоотношений-моделей, так и реальными обязанностями и правами, обусловленными существованием правоотношений-отношений. Именно поэтому правовое положение конкретного участника производства по делам об административных правонарушениях постоянно изменяется в зависимости от наличия тех или иных юридических фактов³⁰.

³⁰ Новиков В.П. Указ. раб. - С. 23.

§ 2. Производство по делам об административных правонарушениях и место, и правовой статус участвующих в нем лиц

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях заложил основы для дальнейшего развития основных институтов административно-юрисдикционного процесса. Это обусловлено тем, что в настоящее время данный феномен окончательно не разработан, несмотря на большое количество научных публикаций по данной проблематике³¹. Так, во многих учебниках по административному праву и научных статьях³², специально посвященных административно-юрисдикционному процессу, указывается на то, что административно-юрисдикционный процесс имеет сложную структуру, включающую в себя различные юрисдикционные производства. В юридической литературе административно-юрисдикционный процесс классифицируется на отдельные административно-юрисдикционные производства, которые выступают как его составные части³³. Предметом нашей работы является преимущественно производство по делам об административных правонарушениях, а точнее - правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях, которые занимают в нем центральное место. От того, насколько последовательно урегулирован их административно-процессуальный статус в исследуемом производстве, в конечном итоге можно судить о самом производстве по делам об административных право-

³¹ См.: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. - 1999. - № 3. - С. 5; Панова И.В. Административное производство нуждается в скорейшей юридизации // Журнал российского права. - 2000. - № 2. - С. 6; Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях. - М., 2002. - С. 10; и др.

³² См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С. 6.

³³ См.: Коренев А.П. Административное право России. Часть 1. - М., 2001. - С. 254.; Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. - 2001. - № 10. - С. 13; Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. - 1999. - № 3. - С. 5; и др.

нарушениях. Следует отметить, что в научной литературе за последние годы исследованию подвергался статус отдельных участников производства по делам об административных правонарушениях: лица, привлекаемого к административной ответственности³⁴, потерпевшего³⁵, прокурора³⁶, эксперта³⁷, адвоката³⁸.

Комплексного исследования правового положения участников данного производства в современный период не проводилось.

В связи с чем настоящая работа может внести определенный вклад в изучение административно-правового положения всех участников производства по делам об административных правонарушениях. Анализ данной проблемы, на наш взгляд, необходимо начать с установления места самого производства по делам об административных правонарушениях в системе административного и административно-юрисдикционного процесса, определения точных рамок данного производства, в пределах которых функционируют его участники, позволяющих наиболее полно и всесторонне оценить их административно-процессуальное положение. Решение вопросов о соотношении понятий «административный процесс» и «административное производство», о сущности и содержании самого административного и администра-

³⁴ См.: Дядькин О.Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001; Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности на защиту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1995.

³⁵ См.: Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях. Его права и обязанности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001.

³⁶ См.: Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998.

³⁷ См.: Россинский Б.В., Россинская Е.Р. Статус эксперта и специалиста, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С. 29.

³⁸ См.: Рогачева О.С. Административно-процессуальный статус адвоката в производстве по делу об административном правонарушении // Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты. - Воронеж, 2002. - С. 226.

тивно-юрисдикционного процесса в свое время вызвало широкие дискуссии на страницах юридической литературы. Поэтому в настоящей работе мы приведем лишь краткий обзор споров о понятии и соотношении указанных категорий административного права, так как этот вопрос достаточно широко освещен в целом ряде трудов ученых-административистов, занимавшихся изучением данной проблемы.

Как отмечает *И.А. Галаган*, разработка понятий «административного процесса» и «административного производства» началась с их резкого разграничения и противопоставления³⁹.

Некоторые авторы понимают административный процесс в узком смысле, лишь как юрисдикционную деятельность, то есть деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения, а производство рассматривают как более широкое понятие, как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительно-распорядительных органов⁴⁰.

Другие авторы, не соглашаясь с такой концепцией, понятие административного процесса считают более широким, чем просто производство по делам об административных правонарушениях. Так, Д.Н. Бахрах утверждает, что административный процесс регулирует не только юрисдикционную деятельность, но также и деятельность по реализации регулятивных норм, являющуюся деятельностью положительного характера⁴¹.

В.Д. Сорокин определяет административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере

³⁹ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). - Воронеж, 1976. - С. 31.

⁴⁰ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. - М., 1964. - С. 8.; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - СПб., 2004. - С. 21.; Панова И.В. Административно-процессуальное право. - М., 2003. - С. 13.

⁴¹ См.: Бахрах Д.Н. Указ. раб. - С. 7.

государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях и другими компетентными органами. Это такой порядок деятельности, в ходе осуществления которого складываются общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»⁴².

Близкие к этой позиции суждения об административном процессе в свое время высказали Ю.М. Козлов, Г.И. Петров, В.М. Горшенев и некоторые другие ученые-административисты⁴³.

Таким образом, как среди отечественных авторов, так и среди ученых зарубежных государств преобладает понимание административного процесса как совокупности отдельных административных производств⁴⁴. Производство считается структурным элементом административного процесса и, как мы уже отмечали, соотносится с ним как частное с общим.

Так, *И.А. Галаган* отмечал, что производство - самостоятельное процессуальное явление в рамках системы административно-процессуального права, обладающее специфическими для него чертами, признаками, которыми оно отличается от всех иных административных производств⁴⁵. *В.Д. Сорокин* отмечает, что производство - составная часть административного процесса, под которым понимается основанная на административно-процессуальных нормах деятельность по рассмотрению конкретных индивидуальных дел в

⁴² Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972. - С. 34.

⁴³ См.: Козлов Ю.М. Сущность и виды административного процесса // Административное право России / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 1999. - С. 381. Предмет советского административного права. - М., 1967. - С. 84-87; Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. - 1962. - № 5. - С. 30; Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. - Новосибирск, 1967. - С. 17.

⁴⁴ См.: Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производств по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. - Киев, 1983. - С. 3-9.

⁴⁵ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. - Воронеж, 1976. - С. 34.

сфере государственного управления⁴⁶. Д.Н. Бахрах высказывается о производстве как об институте административного права, включающем в себя нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных взысканий за административные правонарушения⁴⁷. А.Ю. Якимов определяет производство по делам об административных правонарушениях как правовую форму деятельности по применению мер административного принуждения в случаях совершения административных правонарушений⁴⁸.

М.Я. Масленников определяет производство как правовой институт и как вид административно-процессуальной деятельности⁴⁹. В первом случае - это совокупность административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий участников административно-юрисдикционного процесса по поводу разрешения конкретных дел, возникающих в связи с совершением административных правонарушений; во втором - урегулированный административно-процессуальными нормами порядок действий участников административно-процессуальных правоотношений в связи с реализацией задач производства по делам об административных правонарушениях.

О.Н. Дядькин говорит о том, что производство по делам об административных правонарушениях должно рассматриваться более широко, так как уполномоченные органы и должностные лица помимо административных взысканий применяют и другие меры административного принуждения, а в производстве, кроме них и лиц, к которым применяются соответствующие меры, имеются другие участники⁵⁰.

⁴⁶ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972. - С. 149.

⁴⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. - Свердловск, 1989. - С. 24.

⁴⁸ См.: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. - 1999. - № 3. - С. 5-6.

⁴⁹ См.: Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. - М., 1994. - С. 14.

⁵⁰ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 16.

Изучение юридической литературы раскрывает перед нами различные мнения по проблеме классификации административных производств, с различными взглядами ученых на объем и содержание административного процесса. Анализ высказанных точек зрения дает основание отметить, что одним из видов производств, признаваемых большинством ученых, является производство по делам об административных правонарушениях.

А.П. Шергин справедливо подчеркивает, что производство по делам об административных правонарушениях по широте затрагиваемых им интересов и по количеству осуществляющих его субъектов, является одним из наиболее значительных производств советского административного права. Обоснованность такого мнения подтверждается и тем, что данный вид производства наиболее урегулирован законодателем⁵¹. Основные положения производства зафиксированы в разделе IV «Производство по делам об административных правонарушениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Помимо этого А.П. Шергин выделяет по данному признаку четыре вида производств по делу об административном правонарушении: 1) производство в органе административной юрисдикции первой инстанции; 2) ускоренное производство; 3) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности; 4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции⁵².

А.П. Михайленко предлагает следующую классификацию производств по делу об административном правонарушении: обычное (полное) производство; ускоренное (упрощенное) производство; сложное (расширительное) производство; производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела, но при наличии признаков

⁵¹ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1979. - С. 90.; Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. - 1994. - № 8-9. - С. 52.

⁵² См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1978. - С. 93

административного правонарушения; производство, связанное с возмещением материального ущерба; производство в органе второй инстанции⁵³.

Ряд авторов дают и иные классификации производств по делам об административных правонарушениях, но, по нашему мнению, они являются производными от вышеизложенных классификаций⁵⁴.

Для определения же точного круга участников производства необходимо установить точные рамки самого производства (то есть его начало и конец), в которых и функционируют его участники. Успешное решение органами (должностными лицами) административной юрисдикции возложенных на них задач по предупреждению и пресечению правонарушений и укреплению законности в различных сферах государственного управления, а также обеспечению гарантий прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях, во многом зависит от своевременного и правильного возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Стадия возбуждения служит не только выполнению общих задач производства, но и имеет самостоятельную задачу: разрешение вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении. Ее сущность заключается в том, что орган (должностное лицо), установив в событии (о котором он узнал независимо от источника поступления информации) признаки правонарушения, принимает решение возбудить производство по административному делу.

Проанализируем стадии данного вида административного производства, выявив их характерные черты и признаки. Как отмечает *П.П. Сер-*

⁵³ См.: Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2000. - С. 7.

⁵⁴ См.: Наймаловский А.С. Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел (милиции): Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1994. - С. 17; Гончарук С.Т. Административные правонарушения и полномочия ОВД по борьбе с ними. - Киев, 1987. - С. 71

гун: «В науке административного права исследования, как правило, сводились к упоминанию стадий и кругу вопросов, рассматриваемых в них. Такие проблемные вопросы, как более точное определение понятия стадии, ее сущности и назначения, оставались открытыми. Понятие стадии непосредственно обусловлено понятием производства»⁵⁵.

В этой связи можно выделить несколько определений стадий производства. Ряд ученых рассматривают стадию как самостоятельную часть производства, которая наряду с общими его задачами имеет свойственные только ей цели и особенности⁵⁶. Стадия также определяется как совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций⁵⁷. Существует и как бы обобщенное мнение о стадии как об органической части производства, в рамках которой совершаются однородные процессуальные действия, представляющие собой определенный, связанный едиными целями и задачами процессуальный комплекс⁵⁸.

Исходя из вышеизложенного, наиболее удачными признаками, в полной мере раскрывающими сущность стадий производства, нам видятся следующие: наличие собственных целей и задач; особый круг участников и специфичность их правового статуса; специфичность характера совершаемых действий и порождаемых ими юридических последствий; особый круг побудительных обстоятельств (юридических фактов); особенности получаемых материально-правовых результатов и их процессуального закрепления⁵⁹.

Важное значение имеют и точные формулировки названий стадий производства по делам об административных правонарушениях. Так, *А.П. Корне-*

⁵⁵ Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 1987. - С. 66.

⁵⁶ См.: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. - М., 1989. - С. 16.

⁵⁷ См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978. - С. 82.

⁵⁸ См.: Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. - Киев, 1983. - С. 45.

⁵⁹ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. - С. 7.

нев, анализируя административно-процессуальные нормы, выделил стадию возбуждения административного дела (постановка вопроса), стадию предварительного выяснения фактических обстоятельств, стадию рассмотрения и вынесения решения по делу, стадию исполнения акта применения нормы административного права⁶⁰. В то же время *А.П. Шергин* считает, что такой вид деятельности осуществляется в рамках следующих административно-процессуальных стадий:

- 1) первичные процессуальные действия;
- 2) рассмотрение дела по существу;
- 3) обжалование и пересмотр постановлений органов административной юрисдикции;
- 4) исполнение постановлений этих органов⁶¹.

В юридической литературе предлагаются и другие названия стадий, которые, по сути, не отличаются друг от друга. Авторов объединяет то, что они предлагают включать в производство по делам об административных правонарушениях четыре аналогичные стадии⁶². Например, *И.В. Панова* определяет стадии производства, исходя из процессуального оформления окончания стадии. «Возбуждение дела об административном правонарушении возможно только на основе протокола; рассмотрение дела завершается вынесением постановления о наложении административного взыскания либо о прекращении дела производством; обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении оканчивается принятием уполномоченным органом, должностным лицом решения; завершающей стадией является исполнительное производство»⁶³.

⁶⁰ См.: Коренев А.П. Указ. раб. - С. 85.

⁶¹ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1979. - С. 90.

⁶² См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. - М., 1999. - С. 14.

⁶³ Панова И.В. Административное производство нуждается в скорейшей юридикации // Журнал российского права. - 2000. - № 2. - С. 74.

На наш взгляд, наиболее полной, отвечающей целям и задачам производства по делам об административных правонарушениях, является формулировка стадий, разработанная А.Ю. Якимовым, который включает в их число следующие стадии: административное расследование и возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение решения; пересмотр дела и вынесение решения; исполнение решения по делу⁶⁴.

Также заслуживает внимания концепция, разработанная И.М. Серебряковой, которая в производстве по делам об административных правонарушениях выделяет три стадии: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении; пересмотр постановлений по делу⁶⁵. Как верно отмечает И.М. Серебрякова, каждая стадия имеет свою автономию, определяемую специфическими особенностями и свойствами: задачами, стадийностью (этапами), ограниченным кругом осуществляющих ее субъектов, временными, нормативными, гносеологическими и фактическими границами, специфическим проявлением принципов производства, особыми процессуально оформленными актами и др. К аналогичному выводу пришел в своем исследовании А.П. Михайленко, который, развивая предложенную И.М. Серебряковой концепцию, в число стадий производства по делам об административных правонарушениях включает также, как А.Ю. Якимов, исполнение принятого по делу решения⁶⁶.

Таким образом, *рассматривая производство по делам об административных правонарушениях через форму и содержание, можно выделить те общие признаки, которые определяют самостоятельность и отличие одной стадии от другой, а также найти то общее, что их объединяет.*

⁶⁴ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. - С. 7-8.

⁶⁵ См.: Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Беларусь, 1998. - С. 11.

⁶⁶ См.: Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2000. - С. 11.

Во-первых, каждая стадия имеет свои индивидуальные, только ей присущие задачи, вытекающие из общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП России «Задачи производства по делам об административных правонарушениях»).

Во-вторых, каждая стадия имеет свой порядок осуществления процессуальных действий, которые регламентируются законодательством.

В-третьих, каждая стадия имеет свой круг участников, наделенных определенными правами и обязанностями.

В-четвертых, каждая стадия, как правило, протекает во временных границах, установленных законом.

В-пятых, ей присуще специфическое проявление принципов производства по делам об административных правонарушениях.

В-шестых, стадия завершается принятием процессуального документа, который как бы подводит итог процессуальной деятельности в стадии и создает определенный режим для работы последующей стадии.

В-седьмых, на каждой последующей стадии осуществляется проверка правильности действий на всех предшествующих стадиях. Среди общих черт, объединяющих все стадии, следует выделить то обстоятельство, что ***стадийный характер производства на той или иной стадии подчинен общим задачам производства***⁶⁷.

Следует сказать, что все стадии равнозначны, важны, поэтому их нельзя противопоставлять. Кроме того, есть группа административно-процессуальных норм, которые используются во всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях: ст. 4.1 «Общие правила назначения административного наказания», ст. 4.2 «Обстоятельства, смягчающие административную ответственность», ст. 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность», ст. 24.5 «Обстоятельства, ис-

⁶⁷ См.: Сергун П.П. Указ. раб. - С. 72.

ключающие производство по делу об административном правонарушении», ст. 26.2 «Доказательства» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и др.

Исходя из вышесказанного, необходимо сказать, что **стадия производства по делу об административном правонарушении** - это отдельная часть производства по делам об административных правонарушениях, имеющая индивидуальные, присущие только ей задачи, включающая в себя совокупность определенных процессуальных действий, выполняемых в установленные законом сроки на основе принципов административного производства, имеющая самостоятельный круг субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями, и завершающаяся принятием соответствующего процессуального документа.

Изучение юридической литературы по данному вопросу позволило выявить то, что в ней содержались достаточно аргументированные предложения о том, чтобы в КоАП РСФСР при определении структуры раздела, регулиющего производство по делам об административных правонарушениях, главы, параграфы или иные единицы, регламентирующие ту или иную стадию, называть наименованием соответствующей стадии⁶⁸. Как мы знаем, это предложение в КоАП РСФСР не нашло своего отражения. Анализ Кодекса РФ об административных правонарушениях показывает, что в нем главы, содержащие в себе нормы, регламентирующие ту или иную стадию, называются наименованием соответствующей стадии (Глава 28 - «Возбуждение дела об административном правонарушении», Глава 29 - «Рассмотрение дела об административном правонарушении», Глава 30 - «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях», Глава 32 - «Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний»).

Так, согласно КоАП России дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным состав-

⁶⁸ См.: Сергун П.П. Указ. раб. - С. 73.

лять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных законом, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

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.

Ранее действующее законодательство об административных правонарушениях (КоАП РСФСР) не содержало никакого указания на то, с какого же момента следует считать производство по делу об административном правонарушении возбужденным. Поэтому по данной проблеме в юридической литературе высказывались самые различные суждения. Наибольшее распространение получили те из них, которые связывают возбуждение производства с моментом получения органом (должностным лицом) сообщения о совершении правонарушения; с составлением протокола об административном правонарушении; с моментом принятия решения уполномоченным на то должностным лицом о привлечении правонарушителя к ответственности⁶⁹.

⁶⁹ См.: Мишкинис А.П. Участники производства по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1986. - С. 15; Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 16; Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-

Следует сказать, что ряд суждений по данной проблеме не получили своего законодательного оформления, поскольку они были недостаточно последовательными. Так, представлялась спорной точка зрения тех авторов, которые отождествляли возбуждение дела об административном правонарушении с моментом получения органом (должностным лицом) сообщения о совершенном правонарушении или выявления признаков, указывающих на возможное совершение правонарушения, так как такие сигналы могут послужить лишь поводом для возбуждения производства по делу⁷⁰. С момента получения сообщения о совершенном административном правонарушении у субъекта административной юрисдикции появляется обязанность проверить его. Однако обязанность совершить определенное действие и совершение того действия не являются тождественными понятиями. Поэтому вышеуказанная точка зрения нам видится спорной. Как мы уже отмечали, в юридической литературе существует и другое мнение, считающее производство возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении и совершения иных административно-процессуальных действий⁷¹.

Анализ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позволил сделать вывод о том, что **дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:**

1) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящегося при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов, отстранение от управле-

процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1999. - С. 13.

⁷⁰ См.: Телегин А.С. Расследование административных правонарушений: Дис. ... канд. юрид. наук. - Свердловск, 1983. - С. 23-24.

⁷¹ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 17.

ния транспортным средством, соответствующего вида медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, привод);

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

3) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;

4) оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если в соответствии с КоАП России протокол об административном правонарушении не составляется.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении должностным лицом, рассмотревшим соответствующие материалы (заявления, сообщения), выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, производство по делу об административном правонарушении возбуждается совершением первого процессуального действия уполномоченным на то субъектом административной юрисдикции, направленного на собирание, исследование и оценку доказательств для установления объективной истины по делу. Причем возбудить производство можно любым действием, предусмотренным в статье 28.1 КоАП России - «Возбуждение дела об административном правонарушении».

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях назначение административного наказания без составления протокола осуществляется при совершении административного правонарушения, за которое предусмотрено наказание в виде предупреждения или

административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда. В данном случае имеет место сокращенное производство или, как его называют в юридической литературе, упрощенное производство по делам об административных правонарушениях⁷². Упрощенному производству, как и обычному, присущи следующие процессуальные действия: выявление правонарушения и предъявление обвинения (разъясняется сущность совершенного лицом правонарушения и предусмотренного за него наказания), рассмотрение дела и вынесение решения (выясняются обстоятельства дела, налагается административное наказание в виде предупреждения и административного штрафа, которое объявляется лицу, совершившему правонарушение), исполнение решения о наложении административного наказания.

В случае, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание либо отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении. Процессуальные действия, совершенные с момента возбуждения дела, входят в рамки производства по делу об административном правонарушении и совершающих эти действия субъектов следует считать участниками данного производства. **Завершается производство по делу об административном правонарушении** либо исполнением постановления по делу, когда оно соответствует объективной истине и не оспаривается сторонами, либо, в случае опротестования или обжалования данного постановления, орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу или протест, в соответствии со ст. 30.7 КоАП России выносит решение по жалобе на

⁷² См.: Наймаловский А.С. Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (милиции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1994. - С. 12.

постановление по делу об административном правонарушении, одним из видов которого является отмена постановления и прекращение производства по делу об административном правонарушении. При малозначительности же совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решать дела об административных правонарушениях, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Помимо вышесказанного, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного законом для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- 7) 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;

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

Итак, определив рамки производства по делу об административном правонарушении, в которых следует рассматривать правовое положение его участников, следует приступить к раскрытию признаков «участника производства по делу об административном правонарушении».

§ 3. Особенности административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях

Для того чтобы занять процессуальное положение, участники производства по делам об административных правонарушениях должны обладать в установленном законом объеме процессуальными правами и обязанностями (причем комплекс этих прав и обязанностей у каждого из участников не будет одинаков и зависит от того, какое место в производстве он занимает), выполнять на основе предоставленных им прав и обязанностей определенные процессуальные функции как непосредственно, так и через других участников производства. А.Ю. Якимов справедливо заметил, что правосубъектность можно представить в виде своеобразного «буфера» между реальным лицом и статусом субъекта права. Этот «буфер» является правовой конструкцией, отражающей состав юридических фактов, наличие которых позволяет конкретному лицу выступить в качестве субъекта права, имеющего соответствующий правовой статус⁷³. Правосубъектность – совокупность правоспособности и дееспособности, важнейшая часть правового статуса. Традиционно правоспособность в юридической литературе определяется как способность лица иметь субъективные права и юридические обязанности. Н.Г. Александров рассматривал правоспособность «как своеобразное длящееся отношение между лицом и государством, отношение, обуславливающее возможность для лица, при наличии фактических условий, предусмотренных юридической нормой, становиться участником правоотношений того или иного вида, то есть обладать теми или иными правами»⁷⁴.

С.Н. Братусь ставил содержание правоспособности в зависимость от ее государственного признания: «правоспособность -не конкретные права и

⁷³ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. - М., 1999. - С. 10.

⁷⁴ См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. -М., 1985. С. 116.

обязанности, а абстрактная и всеобщая предпосылка обладания ими. Она принадлежит всем и каждому, оставаясь равной и неизменной как по объему, так и по содержанию»⁷⁵. Правоспособность предшествует субъективному праву. Правоспособность - необходимо условие, без которого невозможно фактическое правообладание.

Таким образом, правоспособность - это признаваемая государством способность быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей, то есть способность обладать правами и нести юридические обязанности. Каждый гражданин в силу рождения уже приобретает свойства субъекта права - обладать правами. И как следствие этого, административно-процессуальной правоспособностью обладают все граждане. Однако правоспособность не является «естественным» состоянием. Это особое юридическое качество, которым государство наделяет свои органы, должностных лиц, юридических и физических лиц, и оно не является произвольным⁷⁶.

Под дееспособностью принято понимать признаваемую государством за физическими и юридическими лицами, государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями способность своими действиями самостоятельно осуществлять права и обязанности. Дееспособность тоже является юридическим свойством и лишь обладающие дееспособностью лица могут выступать в качестве активных участников производства по делу об административном правонарушении. Однако дееспособность не является универсальным свойством всех участников производства по делу об административном правонарушении. Дееспособность делает возможным реализацию правового статуса. Дееспособность - сложная правовая категория, приобретающая особое значение в ходе реализации прав и обязанностей субъектов права. Она выражает «право на действие». Осуществляя правовой статус, физические и юридические лица определяют конкретный вид своего

⁷⁵ См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950. - С. 5.

⁷⁶ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 24.

поведения в зависимости от тех пределов, которые установлены субъективным правом и юридической обязанностью⁷⁷.

Поэтому здесь следует оговорить один специфический момент. Ведь совершенным правонарушением может быть причинен ущерб и недееспособному лицу. Поэтому может возникнуть вполне логичный вопрос - следует ли его считать участником производства по делу об административном правонарушении? Думается, что на него следует ответить положительно.

Субъект административной юрисдикции вправе и обязан признать недееспособное лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред, потерпевшим. В данном случае мы сталкиваемся с как бы статическим, формальным участником производства, который, с одной стороны, наделен статусом «участника производства», с другой же, не может их лично реализовать, так как является лицом недееспособным. Интересы этих лиц в производстве представляют законные представители.

Так, в соответствии со ст. 25.3 КоАП России «Законные представители физического лица» защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, если оно является несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому состоянию лишено возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители.

В работах ряда авторов, посвященных проблеме административной ответственности, встречается термин «деликтоспособность» как составной элемент общей правосубъектности участников отношений административной ответственности. «Административная деликтоспособность, - отмечает Л.В.

⁷⁷ См.: Гатинян А.А. Правовой статус и осуществление структурных элементов норм // Проблемы правового статуса субъектов права. - Калининград, 1976. - С. 44.

Коваль, - это особое юридическое свойство или состояние субъекта, заключающееся в способности (возможности) принять на себя ответственность за совершенный административный проступок»⁷⁸.

Это формулируемая административным нормативным актом совокупность общих и специальных условий, при наличии которых субъект способен отвечать за свой проступок. К общим условиям относятся: достижение определенного законом возраста, наличие в противоправных действиях вины, состояние вменяемости и наказуемости, осведомленность о действующем законодательстве, а к специальным - должностное положение субъекта ответственности⁷⁹.

Г.С. Котляревский и Б.Л. Назаров под деликтоспособностью понимают способность субъекта правонарушения самостоятельно отвечать за свои противоправные проступки и нести юридическую ответственность⁸⁰.

Ю.А. Денисов правильно, на наш взгляд, указывает, что такая позиция лишь переносит акцент на способность лица отвечать за свои поступки, тогда как по своему смыслу упомянутый термин прежде всего характеризует лицо как способное совершать правонарушение, т.е. подразумевается способность быть субъектом правонарушения. И лишь второй стороной данного понятия уже является способность лица самостоятельно отвечать за свои противоправные проступки⁸¹.

Вряд ли можно представить себе правосубъектное лицо, которое не является деликтоспособным. Возражая против высказываний, что обладание правосубъектностью тем самым предполагает и деликтоспособность, Л.В.

⁷⁸ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. - Киев, 1979. - С. 122.

⁷⁹ См.: Матвеев С.И. Понятие и виды специальных субъектов административной ответственности // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. - Горький, 1985. - С. 155; Гавриленко Д.А., Подупейко А.А. Проблемы административной ответственности специальных субъектов // Юридическая ответственность. Проблемы теории и практики. - Минск, 1996. - С. 93.

⁸⁰ См.: Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы теории права: Вып. 1. - М., 1973. - С. 37; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С. 420-421.

⁸¹ См.: Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. - Л., 1983. - С. 91.

Коваль соглашается, что некоторые признаки дееспособности субъекта - возраст, психическое состояние - являются субъективной предпосылкой к деликтоспособности, то есть в каких-то признаках понятия «правосубъектность» и «деликтоспособность» совпадают⁸².

Следует сказать, что признаки, подтверждающие способность лица быть субъектом правонарушения, а также способность самостоятельно отвечать за свои противоправные проступки, являются и признаками правосубъектности лица, поэтому прав С.С. Алексеев, утверждая, что обладание правосубъектностью тем самым предполагает и деликтоспособность⁸³.

Суд, органы исполнительной власти, прокуратура, их должностные лица могут быть участниками производства по делам об административных правонарушениях при наличии соответствующих возможностей, предоставленных нормами административного права. Необходимой предпосылкой к этому является наличие у них административной правосубъектности или компетенции.

Процессуальная правоспособность и процессуальная дееспособность органов суда, органов исполнительной власти, прокуратуры, означающие способность этих органов иметь и осуществлять определенные нормы права государственно-властные полномочия, возникают одновременно, то есть в связи с образованием этих органов в установленном порядке. Однако они могут возникнуть и позднее начала организации этих органов, то есть в момент предоставления органу права рассматривать дела об административных правонарушениях.

В юридической литературе нет однообразного понимания соотношения понятий «правосубъектность» и «компетенция» государственных органов. Так, С.С. Алексеев считает их тождественными⁸⁴. По мнению Л.В. Ковалья,

⁸² См.: Коваль Л.В. Указ. раб. - С. 122-123.

⁸³ См.: Алексеев С.С. Общая теория советского права. - М., 1982. Т. 2. - С. 286.

⁸⁴ См.: Алексеев С.С. Указ. раб. - С. 138.

понятия эти полностью не совпадают, хотя некоторые моменты их и сближают⁸⁵.

В правовой науке не существует и единого общепринятого понятия «компетенция». Одни авторы в это понятие включают права и обязанности, функции, предмет ведения⁸⁶. Другие сюда относят только права и обязанности⁸⁷.

Компетенция – это предоставленная государством совокупность полномочий, необходимых государственному органу или его должностному лицу для выполнения возложенных на него задач, которая отражает предназначение этого органа или должностного лица, основные направления и конкретную сферу его деятельности. Поэтому свою компетенцию государственный орган (должностное лицо) должен осуществлять в обязательном порядке в пределах пространственной, предметной и персональной подведомственности, при наличии соответствующих правовых предпосылок. Нам представляется, что нет убедительных доводов, позволяющих отрицать, что *компетенция органа государства*, являясь совокупностью полномочий, необходимых для выполнения возложенных на него задач, по существу *является его правосубъектностью*.

Компетенция государственных органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, является их основным признаком как участников производства по делам об административных правонарушениях. В процессе возбуждения, расследования, рассмотрения дела и исполнения решения по делу об административном правонарушении принимают участие ряд органов (должностных лиц), а также физических лиц, обладающих неодинаковыми правами и обязанностями.

⁸⁵ См.: Коваль Л.В. Указ. раб. - С. 117.

⁸⁶ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И.Л. Бачило. - М., 1998. - С. 206.

⁸⁷ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., 1972. - С. 20; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М., 2001. - С. 87.

Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержит определение «участник производства по делу об административном правонарушении». Глава 25 КоАП России «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности» включает в их состав: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законных представителей физического лица, законных представителей юридического лица, защитника и представителя, свидетеля, понятого, специалиста, эксперта, переводчика, прокурора. Все перечисленные участники производства по делу об административном правонарушении отличаются друг от друга по своему процессуальному положению и выполнению задач в производстве.

Кодекс РФ не содержит термина «лица, участвующие в производстве по делам об административных правонарушениях»; в названии гл. 25 КоАП РФ мы встречаем термин «участники производства по делам об административных правонарушениях».

На наш взгляд, не может быть никакого сомнения, что участвующие в производстве лица это и есть участники производства. В данном случае законодатель, несомненно, имеет в виду «участников» производства, ведь слова «участвующий», «участвующие» не расходятся с общепринятым значением слов «участник», «участники». В юридической литературе используются понятия «участник» и «субъект»⁸⁸. Физические и юридические лица, наделенные государством правами и обязанностями, следовательно, являются субъектами права⁸⁹.

Субъекты права, участвующие в правоотношениях, становятся субъектами этих отношений. Закон предоставляет всем участникам производства по

⁸⁸ См.: Михайлов А.А. Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. - Горький, 1985. - С. 171.

⁸⁹ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 12.

делам об административных правонарушениях необходимые права, которые порождают и взаимные обязанности. На их основе участники могут активно выступать в производстве, защищая свои права, а также законные интересы других участников производства. Права и обязанности, а в связи с этим и вся процессуальная деятельность каждого из них не одинакова как по сущности, так и по объему. Но все действия, совершенные на основе административно-деликтного законодательства, основанные на правах и порождаемых ими взаимных обязанностях участников, объединяются в общих рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Каждый участник производства по делу об административном правонарушении вправе требовать обусловленного законом поведения от всех участников данного производства, с которыми он вступает в административно-процессуальные отношения. Все без исключения участники на основе своих прав и обязанностей осуществляют определенную процессуальную деятельность в производстве по делу об административном правонарушении. Это говорит о том, что все они являются субъектами соответствующего административно-процессуального правоотношения.

Круг субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определен в главе 23 Кодекса РФ об административных правонарушениях. В их число включены: судьи; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы внутренних дел (полиция); органы и учреждения уголовно-исполнительной системы; налоговые органы; органы, ответственные за исполнение федерального бюджета; таможенные органы; органы экспортного контроля; военные комиссары; органы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации; органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор; органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль; органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений; органы, осуществляющие государственный контроль за хими-

зацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве; органы, осуществляющие государственный контроль за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки; государственные семенные инспекции; органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель; органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель; органы, осуществляющие государственный геологический контроль; органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов; органы, уполномоченные в области использования, охраны и защиты лесного фонда; органы охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков; органы, уполномоченные в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и среды их обитания; органы рыбоохраны; органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды; органы, осуществляющие государственный экологический контроль; органы государственного энергетического надзора; органы государственного горного и промышленного надзора; органы, осуществляющие государственный контроль за безопасностью взрывоопасных производств; органы, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии; органы, осуществляющие государственный пожарный надзор; органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники; органы российской транспортной инспекции; органы автомобильного транспорта; органы морского транспорта; органы внутреннего водного транспорта; органы государственной инспекции по маломерным судам; органы железнодорожного транспорта; органы, осуществляющие государственное регулирование в области авиации; органы единой системы организации воздушного движения Российской Федерации; органы, осуществляющие государственный надзор за связью и информатизацией; органы, осуществляющие контроль за обеспечением защиты государственной

тайны; органы, осуществляющие государственный контроль в области обращения и защиты информации; органы, уполномоченные в области рынка ценных бумаг, федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы; органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей; органы, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением порядка ценообразования; органы стандартизации, метрологии и сертификации; органы государственного статистического учета; органы, осуществляющие федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней; органы государственной жилищной инспекции; органы государственного архитектурно-строительного надзора; органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением правил охраны и использования объектов культурного наследия; органы, осуществляющие государственный геодезический надзор, а также государственный контроль в области наименований географических объектов; органы регулирования естественных монополий; органы валютного контроля; органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц.

О том, в каком качестве выступают судьи, рассматривая дела об административных правонарушениях в юридической литературе, высказываются разные суждения. По мнению некоторых авторов, независимо от процессуальной формы рассмотрения дел об административных правонарушениях (вне судебной или судебной), рассмотрение основано исключительно на административно-процессуальных нормах. И отношения между правонарушителем и судьей считаются административно-процессуальными, регулируемые на основе норм административного права, содержащихся в КоАП России. Деятельность судьи по рассмотрению таких дел приравнивается к аналогичной

деятельности должностных лиц органов исполнительной власти⁹⁰, то есть к исполнительно-распорядительной деятельности⁹¹.

Близкую к вышеизложенной позицию занимает *В.Д. Сорокин*. Суд, по его мнению, не являясь органом государственного управления в узком смысле слова, выполняет определенную роль в сфере управления, которая состоит в осуществлении функции проверки правильности актов соответствующих органов государственного управления, в частности, по привлечению граждан к административной ответственности⁹².

Другие авторы, не согласные с этим, утверждают, что органы суда имеют специфическое назначение - осуществление правосудия, поэтому их функции не могут иметь управленческого характера⁹³. По их мнению, налицо все принципы правосудия: независимость судьи, подчинение его только закону, равенство граждан и должностных лиц, привлекаемых к ответственности, открытое разбирательство дел путем рассмотрения и разрешения их в судебных заседаниях.

Некоторые авторы, исходя из законодательных норм о суде как органе правосудия, высказывают мнение, что судами осуществляется не исполнительно-распорядительная деятельность, а деятельность по отправлению правосудия, которая не может быть содержанием административного процесса⁹⁴.

⁹⁰ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). - Воронеж, 1976. - С. 81.

⁹¹ См.: Масленников М.Я. Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. - 2002. - № 7. - С. 34.

⁹² См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972. - С. 212.

⁹³ См.: Козлов Ю.М. Сущность и виды административного процесса // Административное право России / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 1999. - С. 381.

⁹⁴ См.: Жеруолис И.А. Судопроизводство по административным делам // Советское государство и право. - 1970. - № 2. - С. 109.

Многие ученые в свое время называли рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях новой формой (ветвью) осуществления правосудия⁹⁵.

По мнению А.П. Шергина, деятельность судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях не может быть отнесена ни к правосудию, ни к упомянутой «новой ветви»⁹⁶. Следует согласиться с мнением А.П. Мишкиниса, который говорит о том, что «нельзя признать деятельность суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях исполнительно-распорядительной деятельностью»⁹⁷.

Ст. 118 Конституции России устанавливает, что административное судопроизводство является составной частью судебной власти, правосудия. Это деятельность судов в процессуальной форме правосудия. Административный процесс, даже если его понимать узко, как административно-юрисдикционную деятельность, осуществляемую в административно-процессуальной форме, это деятельность субъектов государственной исполнительной власти, административная деятельность. Что же касается административной юстиции, то в нашей стране это правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права, то есть как гражданское судопроизводство. Административное судопроизводство как отрасль правосудия начала развиваться в России во второй половине XX века. Процесс этот эволюционный и идет он пока недостаточно последовательно.

Место судьи в производстве по делам об административных правонарушениях можно кратко определить так: это орган правосудия, осуществляющий по определенным категориям дел функции административной

⁹⁵ См.: Блажко А.К. Административная ответственность за правонарушения, применяемая в судебном порядке: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Л., 1970. - С. 16.

⁹⁶ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1979. - С. 87.

⁹⁷ Мишкинис А.П. Участники производства по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1986. - С. 32.

юрисдикции. Особенность административно-процессуального статуса судьи проявляется в том, что судья вправе назначать наиболее строгие административные наказания (ст. 3.6-3.11 КоАП России).

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

§ 4. Классификация участников производства по делам об административных правонарушениях

Изучение проблемы классификации участников производства по делам об административных правонарушениях в связи с совершенствованием законодательства об административных правонарушениях имеет, как мы уже частично отмечали, актуальное значение. В работах по административному праву уже предпринимались попытки классифицировать участников производства по делам об административных правонарушениях⁹⁸. Изучение различных точек зрения по вопросу о классификации участников производства по делам об административных правонарушениях позволяет сделать определенные выводы.

Так, основная сложность классификации участников производства по делам об административных правонарушениях состоит в том, что критериев, которые могут быть положены в основу их классификации, достаточно много. В силу этого можно проводить классификацию и выделять различные группы участников производства по делам об административных правонарушениях. Но при этом необходимо учитывать, что обстоятельства, влияющие на их содержание и оценку, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Если этот фактор не будет соблюден, то классификация не сможет иметь логической последовательности. Помимо этого, необходимо помнить тот факт, что каждая классификация участников производства по делам об административных правонарушениях должна иметь реальное основание и научно-практическое значение. Но все же, как нам представляется, дело не в поиске все новых и новых критериев для классификации участников производства по делам об административных правонарушениях, а в отборе тех из них, которые позволят наиболее четко и последовательно изучить каждую группу

⁹⁸ См.: Иванюженко А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 1999. - С. 34.

участников производства по делам об административных правонарушениях, содержащуюся в данной классификации.

Как мы уже отмечали, с середины 20-го столетия по настоящее время в юридической науке была проделана большая работа по развитию основных институтов административного процесса. Вместе с тем правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях, их классификация, основания этой классификации с достаточной глубиной еще не изучены и неодинаково решаются учеными-административистами⁹⁹.

Между тем, как верно отмечается в логическом словаре, «правильно составленная классификация, отобразив закономерности развития классифицируемых объектов, глубоко вскрывает связи между изучаемыми объектами и помогает исследователю ориентироваться в самых сложных ситуациях, служит основой для обобщающих выводов и прогнозов»¹⁰⁰.

Классификация участников производства по делам об административных правонарушениях имеет целью выявить и глубже изучить специфику правового положения каждого участника данного производства, его место и роль в производстве по делу об административном правонарушении, способствовать определению оптимального объема прав и обязанностей каждого из них. Ограниченный объем нашей работы не позволяет нам остановиться на всех классификациях субъектов права, приводимых в юридической литературе. Поэтому, не оспаривая их теоретической и практической значимости, мы остановимся на тех из них, которые в определенной степени могут оказать помощь при решении поставленной задачи.

⁹⁹ См.: Михайлов А.А. Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. - Горький, 1985. - С. 171; Мишкинис А.П. О классификации участников производства по делам об административных правонарушениях // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. - Горький, 1985. - С. 167; Россинский Б.В., Россинская Е.Р. Статус эксперта и специалиста, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С. 29.

¹⁰⁰ Кодаков Н.И. Логический словарь-справочник. - М., 1976. - С. 247.

Так, *Л.В. Коваль* субъектов административно-деликтных отношений делит по следующим признакам. *По признаку отношения субъектов к административному проступку* автор выделяет субъектов носителей ответственности (граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, служащих, должностных лиц) и субъектов правоприменения (наказания)¹⁰¹. *По социальной сущности* носителей прав и обязанностей подразделяют на личности и организации. К первой группе относятся граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, должностные лица и представители общественных объединений. Вторую группу составляют организации. К ним отнесены государственные органы, выполняющие функции административного преследования и обладающие соответствующими властными полномочиями¹⁰².

Выдвинув *личную и служебную юридическую заинтересованность в исходе дела и способность своим поведением воздействовать на различные правоотношения* в качестве признаков, Л.В. Коваль определяет два вида лиц, участвующих в отношениях административной ответственности. В качестве первого вида выделяются обязательные субъекты, обладающие вышеуказанными признаками, в качестве второго - факультативные, которые не отвечают признакам первой группы, то есть чьи процессуальные действия служат лишь средством доказывания (свидетели, эксперты и т.п.). Сюда же отнесены лица, имеющие юридический интерес в деле, к которым автор причисляет субъектов обвинения и защиты¹⁰³.

Данная классификация, на наш взгляд, дает важную характеристику правового статуса участников производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем в ней имеются и некоторые спорные моменты. Так, автор неоправданно синтезирует две самостоятельные классификации (по признакам степени заинтересованности в деле и по объему выполняемых процессуальных функций в производстве), что не способствует про-

¹⁰¹ См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. - Киев, 1979. - С. 114.

¹⁰² См.: Коваль Л.В. Указ. работа. - С. 114.

¹⁰³ См.: Коваль Л.В. Указ. работа. - С. 114-115.

цессу выявления всех характерных особенностей, присущих каждому из участников производства по делу об административном правонарушении.

В.Д. Сорокин к субъектам административного процесса относит: 1) граждан; 2) органы государственного управления и их внутренние подразделения; 3) государственные предприятия и учреждения и их структурные подразделения; 4) общественные объединения; 5) должностных лиц и государственных служащих, наделенных административно-процессуальными правами и обязанностями¹⁰⁴. В.А. Лория классифицирует субъектов административного процесса следующим образом: 1) органы государственного управления; 2) государственные предприятия, учреждения, организации; 3) общественные организации и общества трудящихся; 4) государственные и общественные служащие; 5) граждане; 6) стороны; 7) представители; 8) третьи лица; 9) потерпевшие; 10) свидетель; 11) эксперт (специалист); 12) переводчик; 13) прокурор¹⁰⁵.

Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов в зависимости от роли и назначения, содержания и объема полномочий, форм и методов участия органов (должностных лиц) в деле подразделяют участников производства по делам об административных правонарушениях на несколько групп: 1) компетентные органы и должностные лица, наделенные правом издавать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела; 2) субъекты, имеющие личный интерес в деле; 3) лица и органы, содействующие осуществлению производства по делу об административном правонарушении¹⁰⁶.

А.Б. Иванюженко классифицирует участников производства по делам об административных правонарушениях на основных, к которым относятся: должностные лица, уполномоченные расследовать дело об административ-

¹⁰⁴ См.: Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право. - М., 1976. - С. 44-45.

¹⁰⁵ См.: Лория В.А. Административный процесс и его кодификация. - Тбилиси, 1986. - С. 45.

¹⁰⁶ См.: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. - М., 1989. - С. 14-15.

ном правонарушении; органы, исполняющие постановление о наложении административного взыскания; лицо, привлекаемое к административной ответственности; потерпевший. К факультативным участникам производства по делам об административных правонарушениях он относит: законного представителя; адвоката, переводчика, прокурора, свидетеля, эксперта, специалиста, понятого¹⁰⁷.

Подробную классификацию субъектов административного процесса дает *А.П. Коренев*¹⁰⁸. Он выделяет следующих субъектов: 1) граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства; 2) государственные органы, предприятия и учреждения; 3) общественные объединения и иные негосударственные организации, предприятия и учреждения; 4) государственные служащие; 6) служащие общественных объединений и иных негосударственных формирований.

А.П. Коренев дает и внутреннее подразделение указанных субъектов административного процесса. В соответствии с этой классификацией указанные субъекты в административном процессе могут выступать в качестве: участников, возбуждающих административное дело, сторон административного спора, третьих лиц. Первые четыре субъекта могут быть участниками, защищающими права и интересы других лиц. Граждане, государственные служащие и служащие общественных объединений, наделенные административными правами и обязанностями, могут выступить и в качестве субъектов, привлекаемых к административной ответственности. Граждане могут выступить в качестве потерпевших (согласно ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред). Государственные органы, а также государственные служащие и обществен-

¹⁰⁷ См.: Иванюженко А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 1999. - С. 20-21.

¹⁰⁸ См.: Коренев А.П. Административное право России. - М., 2002. - С. 245.

ные организации и их служащие выступают в качестве органа (должностного лица), разрешающего административное дело.

Классификация, предложенная А.П. Корневым и В.А. Лорией, имела целью полностью охватить всех участников административного процесса, но так как участники производства по делам об административных правонарушениях являются лишь составной частью института субъектов административного процесса, то приведенные нами позиции авторов не могут быть целиком перенесены на субъектов производства. Однако многие моменты могут служить основой для разработки специальной классификации участников производства.

Определенную попытку классификации участников производства предпринял *С.И. Котюргин*. Так, С.И. Котюргин выделяет отдельную группу субъектов административно-процессуальной деятельности, к которой относит: а) органы государственного управления, общественные организации, уполномоченные государством рассматривать административные дела, и их должностных лиц; б) народные судьи, полномочные единолично разрешать дела об административных правонарушениях; в) народный суд; г) лицо, привлекаемое к ответственности; д) потерпевшего¹⁰⁹.

Все они одновременно являются и субъектами административно-процессуальных отношений. К субъектам только административно-процессуальных отношений автор относит свидетелей, переводчиков, экспертов и др.

Данная классификация представляется нам не совсем последовательной.

Во-первых, на наш взгляд, объединение в одну подгруппу всех органов государственного управления, общественных организаций и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела, не способствует выявлению тех

¹⁰⁹ См.: Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1968. - С. 12.

характерных свойств, которые отличают этих участников производства, не показывает полного объема их прав и обязанностей, занимаемого места в иерархии субъектов административной юрисдикции.

Во-вторых, выделение автором обособленной подгруппы «субъекты административно-процессуальной деятельности», носит спорный характер. Отправление же участниками производства по делам об административных правонарушениях, причисленных к группе субъектов административно-процессуальных отношений, своих процессуальных функций, несомненно, носит активный характер и будет ничем иным, как осуществлением административно-процессуальной деятельности в производстве, разновидностью общечеловеческой деятельности по изменению и преобразованию окружающего мира.

Значительный вклад в классификацию участников административной юрисдикции внесен А.П. Шергиным, который всю систему органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, делит на две основные подсистемы: территориальную и отраслевую. К территориальной подсистеме относятся органы и их должностные лица, осуществляющие административную юрисдикцию в пределах какой-либо административно-территориальной единицы. Они рассматривают дела широкого диапазона. К ним относятся прежде всего административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних. Отраслевая подсистема органов административной юрисдикции тесно связана с отраслевыми органами государственного управления, им характерна отраслевая специализация¹¹⁰.

Классификация, приведенная А.П. Шергиным, является важным шагом в деле совершенствования данной проблемы и может быть использована при классификации субъектов правоприменения.

Перечисленные классификации участников административного процесса могут быть в определенной степени использованы при решении по-

¹¹⁰ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1979. - С. 75.

ставленной перед нами задачи, однако для изучения административно-правового положения участников производства по делу об административном правонарушении необходимо исходить из следующих позиций.

По признаку властных полномочий участников производства по делу об административном правонарушении возможно подразделить на:

- 1) обладающих государственно-властными полномочиями;
- 2) не обладающих государственно-властными полномочиями.

1. В группе участников производства по делу об административном правонарушении, обладающих государственно-властными полномочиями представляется возможным выделить:

а) субъектов правоприменения (субъектов административной юрисдикции);

б) субъектов, осуществляющих надзор за производством по делу об административном правонарушении. Исследуя виды субъектов и особенности их специальных статусов, А.Ю. Якимов приходит к выводу о том, что по месту в системе органов государственной власти и местного самоуправления выделяются:

1) представители судебной власти; 2) представители и органы исполнительной власти; 3) выборные должностные лица и органы местного самоуправления.

По характеру функциональной административно-юрисдикционной компетенции следует различать: 1) субъекты административной юрисдикции первой инстанции; 2) субъекты административной юрисдикции второй инстанции; 3) субъекты административной юрисдикции, выступающие в качестве и первой, и второй инстанции. По объему предметной административно-юрисдикционной компетенции А.Ю. Якимов выделяет субъектов: 1) общей (межотраслевой) компетенции; 2) специальной компетенции; 3) отраслевой компетенции. По особенностям процессуальной компетенции, связанным с

порядком рассмотрения и разрешения дел, субъекты административной юрисдикции делятся на: 1) коллегиальные; 2) единоличные¹¹¹.

Приведенная классификация субъектов административной юрисдикции позволяет выделить их основные виды и определить принципиальные особенности их специальных статусов.

Отметим, что субъектами правоприменения могут быть лишь правомочные государственные органы (должностные лица), так как сам процесс правоприменения есть деятельность властная. Отдельные граждане, не обладая властными полномочиями, не являются субъектами правоприменения. Они могут лишь оказать содействие указанным субъектам в правоприменительной деятельности, содействовать выполнению поставленных перед ними задач.

На наш взгляд, группа субъектов правоприменения, *в зависимости от объема компетенции*, может быть подразделена на следующие подгруппы:

- а) органы общей компетенции;
- б) органы (должностные лица) специальной компетенции;
- в) органы (должностные лица) отраслевой компетенции;
- г) судьи.

К органам общей компетенции следует отнести тех субъектов, которые рассматривают дела широкого диапазона, не ограниченные узкой отраслевой компетенцией. К органам специальной компетенции следует отнести тех субъектов, которые рассматривают дела в узкой отраслевой компетенции. Отраслевые органы, возбуждающие производство и рассматривающие дела об административных правонарушениях, составляют неразрывную часть отраслевых органов государственного управления. Их компетенция обусловлена самим назначением соответствующего органа отраслевого управления.

¹¹¹ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1996. - С. 32.

И, наконец, к четвертой подгруппе относятся судьи, осуществляющие в производстве функции административной юрисдикции.

По способу решения вопросов органы (должностные лица), участвующие в производстве, подразделяются на:

1) коллегиальные органы (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии¹¹²);

2) единоличные, то есть должностные лица, осуществляющие свои полномочия единолично. К таковым относятся работники, уполномоченные проводить административное расследование по делу в производстве, а также должностные лица, правомочные рассматривать дела о правонарушениях (судья, должностные лица органов внутренних дел и различных государственных инспекций и др.).

По объему полномочий органы (должностные лица), участвующие в производстве, могут быть подразделены на:

1) органы (должностные лица), в чью компетенцию входит проведение расследования по делу об административном правонарушении;

2) органы (должностные лица), в чью компетенцию входит как производство по делу, так и рассмотрение дел об административных правонарушениях по существу;

3) органы (должностные лица), рассматривающие дела об административных правонарушениях;

4) органы (должностные лица), рассматривающие жалобу или протест на постановление по делу об административном правонарушении;

5) органы (должностные лица), исполняющие постановления о наложении административных наказаний.

В соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 30.1) постановление по делу об административном правонарушении

¹¹² См.: О коллегиальных органах по рассмотрению дел об административных правонарушениях в г. Москве: Закон г. Москвы от 18 декабря 2003 г. // Вестник мэра и правительства Москвы. - 2003. - № 7.

может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником, представителем:

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

Таким образом, в настоящее время уже нельзя провести классификацию участников производства по делу об административном правонарушении по критерию возможности обжалования вынесенного решения в рамках производства, когда выделяли: 1) органы (должностные лица), чьи постановления являются окончательными и обжалованию не подлежат (народный суд, народные судьи) и 2) органы (должностные лица), постановления которых могут быть обжалованы по подведомственности или в суд¹¹³.

2. По степени заинтересованности в деле, участников производства по делу об административном правонарушении, **не обладающих государственно-властными полномочиями**, следует классифицировать на:

- 1) имеющих личную заинтересованность в исходе дела об административном правонарушении;
- 2) не имеющих личной заинтересованности в исходе дела.

¹¹³ См.: Мишкинис А.П. Указ. раб. - С. 46.

К первой группе следует отнести: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законных представителей правонарушителя и потерпевшего. Лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, в свою очередь, могут быть подразделены на:

- а) граждан;
- б) должностных лиц;
- в) юридических лиц.

Имеются различия при привлечении к административной ответственности несовершеннолетних правонарушителей. *По возрастному критерию* лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, можно подразделить на:

- 1) совершеннолетних, то есть достигших 18-летнего возраста;
- 2) несовершеннолетних лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Статья 5.35 КоАП России определяет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от одного до пяти минимальных размеров оплаты труда.

Следовательно, *по критерию персонализации ответственности за совершенное правонарушение* можно выделить лиц, которые несут административную ответственность за совершенные ими административные правонарушения, и лиц, которые несут ответственность за совершение правонарушений несовершеннолетними.

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющегося несовершеннолетним либо по своему физи-

ческому или психическому состоянию лишенного возможности самостоятельно реализовывать свои права, осуществляют его законные представители (ст. 25.3 КоАП России).

По этому признаку персонализации защиты прав и интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, указанных участников производства следует подразделить на тех, кто:

- 1) защищает свои права непосредственно (лично);
- 2) защищает свои права с помощью своего законного представителя;
- 3) защищает свои права, используя юридическую помощь защитника (адвоката или иного лица).

Во вторую группу включаем лиц, не имеющих личного (самостоятельного) интереса, однако которые своими действиями, знаниями, сведениями помогают основным участникам производства по делу об административном правонарушении осуществлять возложенные на них функции, а также реализовать свои права. Эти лица привлекаются для участия с целью получения от них доказательств, удостоверения и подтверждения факта совершения процессуальных действий.

К данной группе, исходя из анализа КоАП России, следует отнести: свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков, понятых.

Правонарушителем, потерпевшим, свидетелем могут быть и иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, а также лица без гражданства. Находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане и лица без гражданства пользуются так называемым национальным режимом, устанавливающим их административную ответственность на общих основаниях с гражданами Российской Федерации.

Так, ст. 2.6 КоАП России определяет, что **иностранные граждане и лица без гражданства**, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Тем не менее необходимо отметить, что в целом административная правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства не может быть полностью тождественной с административной правосубъектностью граждан России. Объем административной правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства несколько уже правосубъектности граждан нашей страны¹¹⁴.

Административная правосубъектность данной категории лиц возникает в момент прибытия иностранного гражданина или лица без гражданства в нашу страну или его рождения на территории Российской Федерации. Прекращается с момента выезда из Российской Федерации или же смерти иностранного гражданина или лица без гражданства на территории нашей страны. А.А. Михайлов утверждает, что моментом возникновения административной правосубъектности у иностранных граждан и лиц без гражданства в одном случае будет являться рождение этого лица на территории нашего государства, в другом - получение иностранным гражданином официального разрешения на въезд в нашу страну¹¹⁵. Данная позиция представляется достаточно спорной.

На наш взгляд, получение разрешения на въезд в Российскую Федерацию является необходимым условием для пересечения Государственной границы, сама же правосубъектность возникает только после пересечения иностранным гражданином Государственной границы Российской Федерации. Получение разрешения на въезд в Российскую Федерацию само по себе еще

¹¹⁴ См.: Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. - 2001. - № 6. - С. 12.

¹¹⁵ См.: Михайлов А.А. Административно-правовое положение иностранцев в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1980. - С. 6-7.

не распространяет на иностранного гражданина или лицо без гражданства законодательства Российской Федерации.

Иностранцы граждане и лица без гражданства не могут занимать государственных должностей и, тем самым, являться субъектом правоприменения. Кроме того, к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случаях, предусмотренных ст. 18.1, 18.4, 18.8, 18.10, 18.11 КоАП России, может быть применено такое административное наказание, как административное выдворение за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП России). Данное административное наказание не применяется в отношении граждан Российской Федерации.

В связи с этим *по признаку гражданства* следует выделить следующие группы участников производства по делу об административном правонарушении:

- 1) граждан России;
- 2) иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административному праву известен **специальный субъект правонарушения**. Таковым является лицо, которому наряду с общими признаками субъекта административного правонарушения свойственны и дополнительные специальные признаки, присущие только субъектам отдельных видов административного правонарушения, в основном касающиеся их должностного положения, отправляемых данным лицом служебных функций¹¹⁶.

Принято считать, что в основном специальным субъектом административного правонарушения может быть лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции¹¹⁷. Е.В. Додин отмечает, «что в адми-

¹¹⁶ См.: Бирюков М.Н. Административная ответственность специальных субъектов (по материалам, подведомственным советской милиции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1981. - С. 21.

¹¹⁷ См.: Матвеев С.И. Понятие и виды специальных субъектов административной ответственности // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. - Горький, 1985. - С. 155; Гавриленко Д.А., Подупейко А.А. Проблемы административной ответственности

нистративном праве специальный субъект административного правонарушения обуславливается спецификой отдельных видов правонарушений, так как эти правонарушения могут совершаться лишь лицом, выполняющим определенные служебные обязанности, то есть то лицо, которое выполняет свои служебные обязанности, должно принять меры для того, чтобы установленные нормативными актами требования были бы выполнены»¹¹⁸.

Изучение ряда статей, посвященных ответственности должностного лица, показывает, что в них говорится о повышенной, специальной ответственности для этой категории лиц¹¹⁹. Аналогичное положение содержится и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 3.5 КоАП России).

В последнее время в юридической литературе справедливо, на наш взгляд, упоминалось, что специальным субъектом ответственности могут быть не только должностные лица, но и лица, хотя и не выполняющие организационно-распорядительные функции, но обладающие определенными признаками, которые законодателем включены в диспозицию нормы административного права¹²⁰. Так, специальным субъектом ответственности следует, например, считать индивидуального предпринимателя, нарушившего санитарные правила, установленные в той или иной сфере жизнедеятельности.

Значительная специфика имеется в привлечении к административной ответственности военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Так, военнослужащие и призванные на

специальных субъектов // Юридическая ответственность. Проблемы теории и практики. - Минск, 1996. - С. 93.

¹¹⁸ Додин Е.В. Субъект административного проступка // Ученые записки. Вып. 5. - М.: ВНИИСЗ, 1965. - С. 49.

¹¹⁹ См.: Березина Н.В. Административная юстиция и ответственность должностных лиц // Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности. Тезисы докладов межвузовской конференции молодых ученых-юристов. - Владивосток, 1990. - С. 23; Студеникина М.С. Административная ответственность должностных лиц // Закон. - 1998. - № 9. - С. 91.

¹²⁰ См.: Студеникина М.С. Указ. работа. - С. 92.

военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. За нарушения законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнения законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. В тех случаях, когда вышеупомянутые лица привлекаются к административной ответственности на общих основаниях, к ним не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Таким образом, имеет место административно-дисциплинарная ответственность, так как субъект, совершивший административное правонарушение в случаях, предусмотренных законом, привлекается не к административной, а к дисциплинарной ответственности.

Поэтому, на наш взгляд, целесообразно выделить в производстве по делу об административном правонарушении:

- 1) субъектов общей административной ответственности;
- 2) субъектов специальной административной ответственности.

По критерию возможного диапазона налагаемых административных наказаний всех субъектов административной ответственности представляется возможным подразделить на: 1) лиц, на которых можно налагать все предусмотренные законом административные наказания; 2) лиц, которых нельзя подвергать определенным видам административных наказаний; к ним следует отнести: военнослужащих и призванных на военные сборы граждан; сотрудников органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы; таможенных органов; беременных женщин; женщин, имеющих детей в возрасте до четырнадцати лет; лиц, не достигших возраста 18 лет; инвалидов I и II групп. Также конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся. Лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию. Такова, на наш взгляд, общая характеристика классификации участников производства по делам об административных правонарушениях, которая позволит более последовательно и всесторонне оценить административно-правовое положение каждого из участников производства по делам об административных правонарушениях в следующей главе настоящей работы.

Глава II. Проблемы механизма реализации административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Права и обязанности органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и прокурора как участников производства по делам об административных правонарушениях

С момента возбуждения дела об административном правонарушении и вплоть до его завершения в производстве принимает участие целый ряд субъектов, выполняющих самые различные процессуальные функции. Основную роль среди них играют субъекты правоприменения и субъекты, осуществляющие надзор за законностью в производстве по делам об административных правонарушениях. Однако прежде чем приступить к рассмотрению обязанностей и прав субъектов, уполномоченных проводить административное расследование, представляется целесообразным провести их разграничение. *Субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях*, - это субъекты административной юрисдикции. В соответствии с КоАП РФ (глава 23) судьи, органы, должностные лица уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. В юридической литературе субъектов, уполномоченных проводить административное расследование, подразделяют на:

- а) субъектов расширенной компетенции;
- б) субъектов обычной компетенции¹²¹.

¹²¹ См.: Мишкинис А.П. Указ. раб. - С. 62.

Различие между ними состоит в том, что субъекты расширенной компетенции, кроме общих прав, присущих всем без исключения субъектам, обладают правом применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Так, в соответствии со статьей 27.3 КоАП России перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим органом исполнительной власти.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях дан исчерпывающий перечень мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые применяются в следующих целях: для пресечения правонарушения; установления личности нарушителя; обнаружения, фиксирования и сохранения доказательств; 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.

Главным основанием применения этих мер является административное правонарушение, а также обстоятельства, затрудняющие исполнение постановления о наложении административного наказания (например, при несоблюдении срока, предусмотренного для добровольной уплаты правонарушителем административного штрафа). Все меры административно-процессуального обеспечения связаны рамками производства. Это вызвано тем, что они, во-первых, осуществляются по факту административного правонарушения; во-вторых, напрямую затрагивают права и законные интересы участников производства; в-третьих, связаны с этапами производства по делам об административных правонарушениях; в-четвертых, создают доказательственную базу для наложения административных наказаний; в-пятых, являются составляющей частью административно-юрисдикционной деятель-

ности уполномоченных государственных органов. Однако меры процессуального принуждения не являются санкциями. Это обеспечительные, вспомогательные средства принудительного характера, с помощью которых решаются тактические задачи производства.

Возвращаясь к характеристике правового положения субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, необходимо отметить, что под *государственным органом* традиционно понимается обособленная часть государственного аппарата, имеющая определенные государственно-властные полномочия. В связи с этим отметим важное обстоятельство: термин «органы» в данном случае является не совсем точным. Он вполне применим к коллегиальным органам (административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних и др.).

Судью, как уже частично отмечалось, необходимо рассматривать в качестве органа судебной власти. Что же касается целого ряда других субъектов административной юрисдикции, то от имени органов внутренних дел, налоговых органов, таможенных органов, органов государственной санитарно-эпидемиологической службы и иных органов административно-юрисдикционную деятельность уполномочены осуществлять определенные категории «должностных лиц».

При этом дела об административных правонарушениях уполномочены рассматривать различные должностные лица, а не руководители органов или организаций, в составе которых функционируют указанные субъекты административной юрисдикции. Как отмечает *А.Ю. Якимов*, «говоря о таких органах административной юрисдикции, нужно иметь в виду именно совокупность соответствующих должностных лиц»¹²².

При рассмотрении статуса субъекта административной юрисдикции следует исходить из общетеоретического понятия «статус субъекта права».

¹²² Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. - 1996. - № 8. - С. 101.

Под субъектом права понимается участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он обладает двумя основными признаками. Во-первых, социальными: участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта; во-вторых, юридическим: признание правовыми нормами его способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях. Субъект права - это потенциальный участник общественных отношений с присущим ему комплексом прав и обязанностей. Субъект права становится участником (субъектом) правоотношений при наступлении предусмотренных законом юридических фактов. Субъект правоотношений - это фактический участник правовых связей¹²³. Отсюда следует вывод о том, что при совершении правонарушений субъект права (субъект правонарушения) становится субъектом юридической ответственности.

Правовой статус (правое положение) - одно из центральных понятий юридической науки. Под правовым статусом (правовым положением) субъекта права понимается его правовое состояние, характеризующее комплексом (системой) юридических прав и обязанностей.

Применительно к субъектам административной юрисдикции понятие «общий правовой статус» имеет смысл для всех субъектов данного рода, «специальный правовой статус» - для определенной разновидности субъектов, «правовое положение» - для конкретного персонально индивидуализированного лица, осуществляющего административно-юрисдикционную деятельность.

Общий правовой статус субъекта административной юрисдикции определяется его универсальными обязанностями и правами по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию по ним соответ-

¹²³ См.: Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права. - Свердловск, 1985. - С. 4.

вующих решений. Специальный правовой статус субъекта административной юрисдикции характеризуется тем, что он уполномочен рассматривать и разрешать, осуществляя предусмотренные законом действия, определенные категории дел об административных правонарушениях. Правовой статус субъекта административной юрисдикции является сложной правовой конструкцией. Поэтому для полного и всестороннего раскрытия его содержания целесообразно выделить определенные составные части - элементы.

В этой связи обратимся к положениям, выработанным наукой административного права. Рассмотрим элементы правового статуса государственного органа и должности, являющейся начальной организационно-структурной единицей государственного органа.

Центральным элементом правового статуса государственного органа, определяющим его роль и назначение в системе соответствующих органов, является компетенция¹²⁴. Это относится и к правовому статусу должности, так как должностные полномочия представляют собой составную часть компетенции органа. В настоящее время существуют различные точки зрения по вопросу о том, что представляет собой компетенция государственного органа. Все авторы единодушно понимают под ней права и обязанности, а в числе прочих составляющих указывают следующие: круг подведомственных данному органу вопросов; задачи, поставленные перед органом; возложенные на него функции; территория его деятельности; ответственность.

Следует согласиться с концепцией Б.М. Лазарева, в соответствии с которой компетенция государственного органа является системой его полномочий - прав и обязанностей, носящих внешневластный характер¹²⁵. Что же касается различных точек зрения относительно определения содержания компетенции, то их разнообразие, по мнению А.Ю. Якимова, во многом вызвано

¹²⁴ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., 1972. - С. 78; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М., 2001. - С. 91.

¹²⁵ См.: Лазарев Б.М. Указ. раб. - С. 26-47.

тем обстоятельством, что некоторые авторы по существу рассматривают различные способы ее нормативного закрепления¹²⁶.

Таким образом, **компетенция**, являясь совокупностью внешневластных полномочий, выражает сущность правового статуса, и сама представляет собой систему, состоящую из элементов. Поэтому компетенцию более точно было бы рассматривать в качестве важнейшей составной части (блока элементов) правового положения органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Целесообразно также выделить целевой блок элементов и организационный блок элементов. Отдельной составляющей правового статуса следует считать ответственность. Таким образом, четырьмя составными частями правового статуса государственного органа и должности являются целевой блок элементов, компетенция, организационный блок элементов, ответственность.

Рассмотрим составные части правового статуса субъекта административной юрисдикции.

1. Что касается целевого блока, то его содержание отчасти совпадает с описанными в юридической литературе целями и задачами административной ответственности. Анализ нормативной основы правового статуса субъекта административной юрисдикции (прежде всего норм, содержащихся в гл. 23 КоАП РФ) и юридической литературы позволяет сделать вывод о том, что целями деятельности субъекта административной юрисдикции являются: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от

¹²⁶ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. - С. 104-105.

административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Эта цель достигается на основе решения таких задач, как всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (ст. 24.1 КоАП России).

2. Важной составной частью правового положения органов (должностных лиц) является компетенция, которую можно определить как нормативно закрепленную совокупность прав и обязанностей по рассмотрению дел об административных правонарушениях определенной категории и принятию решений по ним в установленных порядке и формах. В этой связи аналогичным образом сгруппируем права и обязанности субъекта административной юрисдикции, выделив, в свою очередь, четыре элемента административно-юрисдикционной компетенции¹²⁷.

Первому из этих элементов можно дать название «*функциональная компетенция*». В юридической литературе выделяются такие функции административной юрисдикции, как рассмотрение дела об административном правонарушении (выяснение обстоятельств дела и установление личности гражданина, привлекаемого к ответственности, квалификация административного правонарушения) и принятие решения по делу¹²⁸.

Соответственно под функциональной компетенцией следует иметь в виду полномочия по рассмотрению дела об административном правонарушении и принятию решения о наложении административного наказания определенного вида и размера, о передаче дела на рассмотрение иному субъекту административной юрисдикции или о прекращении дела производством;

¹²⁷ См.: Мишкинис А.П. Указ. раб. - С. 63.

¹²⁸ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. - С. 107.

полномочия по пересмотру дела и принятию решения об оставлении в силе ранее принятого решения, его изменении или отмене с направлением дела на новое рассмотрение либо с прекращением дела.

Эти полномочия предусмотрены статьями, содержащимися как в общей, так и в особенной частях Кодекса РФ об административных правонарушениях (ст. 24.5, 29.7, 29.8 КоАП России и др.).

Помимо указанных основных функций субъекта административной юрисдикции целесообразно выделить и дополнительную - обеспечение исполнения вынесенного решения по делу. Данная функция выходит за рамки собственно юрисдикционной деятельности, однако тесным образом связана с ней. Она находит свое выражение, как в организации исполнительного производства, так и в непосредственном исполнении постановления по делу. Соответствующие полномочия субъектов административной юрисдикции предусмотрены в разделе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, посвященном исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях (гл. 31, 32 КоАП России).

В качестве еще одной, причем факультативной функции субъекта административной юрисдикции можно рассматривать специальную профилактику. Полномочия субъекта административной юрисдикции по осуществлению указанной функции, установленные в статье 29.13 КоАП России, связаны с внесением в соответствующие организации и должностным лицам представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Так, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. В свою очередь, организации и должностные лица обязаны рассмотреть

представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшими представление.

Термин «специальная профилактика» означает, что речь идет о специфических действиях, ибо вся административно-юрисдикционная деятельность имеет профилактический характер в соответствии с задачей предупреждения правонарушений.

В качестве второго элемента административно-юрисдикционной компетенции можно выделить *«предметную компетенцию»*, представляющую собой полномочия субъекта административной юрисдикции по рассмотрению установленного круга дел об административных правонарушениях. Имеется в виду не только конкретный состав правонарушения, предусмотренный соответствующей статьей особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях. Необходимо также учесть, что в неразрывной связи с видом совершенного правонарушения нередко находятся юридически значимые особенности субъекта административной ответственности, которые иногда выступают в качестве определяющего фактора при решении компетенционных вопросов.

Следовательно, к предметной компетенции относятся полномочия по рассмотрению дел о конкретных видах административных правонарушений, совершенных определенными категориями лиц.

Еще одним элементом административно-юрисдикционной компетенции следует считать *«территориальную компетенцию»*. Этот элемент обусловлен наличием у субъекта административной юрисдикции полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, определенным образом связанных с территорией, на которой функционирует данный субъект¹²⁹.

¹²⁹ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. - С. 108.

Эти связи устанавливаются по-разному. Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.33, 5.34, 6.10, 20.22 КоАП России рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства (ст. 29.5 КоАП России).

Четвертым элементом компетенции субъекта административной юрисдикции является *«процессуальная компетенция»*, к которой относятся его полномочия как участника производства по делу об административном правонарушении. Эти полномочия обусловлены процессуальными особенностями осуществления административной юрисдикции. К ним относятся: порядок подготовки дела к рассмотрению, порядок рассмотрения дела, формы актов, фиксирующих процессуальные действия, принимаемые по делу решения.

Рассмотрение дел об административных проступках ныне урегулировано гл. 29 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Глава 30 КоАП России регламентирует процедуру пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

Таково содержание компетенции субъекта административной юрисдикции, отражающей сущность его правового положения в производстве по делу об административном правонарушении. Выделение указанных элементов носит в определенной мере условный характер, поскольку все они тес-

нейшим образом взаимосвязаны. В то же время данный подход позволяет детально проанализировать состояние нормативной основы правового статуса субъекта административной юрисдикции.

3. Поскольку подавляющее большинство субъектов административной юрисдикции является представителями исполнительной власти, занимающими различные должности в государственных органах, то все организационные элементы их правового статуса закреплены в соответствующих положениях о данных органах. Иная ситуация складывается в отношении коллегиальных органов.

Так, в городе Москве в соответствии с КоАП России принят Закон г. Москвы от 18 декабря 2003 г. «О коллегиальных органах по рассмотрению дел об административных правонарушениях в городе Москве»¹³⁰. В соответствии с данным законом принято постановление правительства Москвы от 6 мая 2003 г. «Об административных комиссиях по делам об административных правонарушениях в городе Москве»¹³¹. Вышеперечисленными актами предусмотрена структура комиссий, порядок их образования, количество членов комиссии и их профессиональный состав, правовое положение, порядок формирования административной комиссии.

4. Говоря об ответственности должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, необходимо сказать, что она является неотъемлемой частью правового положения субъекта административной юрисдикции, который обязан нести правовую ответственность в случае нарушения законности, прав личности в процессе осуществления своих функций в производстве по делу об административном правонарушении.

¹³⁰ См.: Вестник мэра и правительства Москвы. - 2003. - № 7.

¹³¹ См.: Вестник мэра и правительства Москвы. - 2003. - № 28.

Между тем изучение административно-юрисдикционной деятельности показало, что факты привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, допустивших грубые нарушения законности при осуществлении административной юрисдикции, практически отсутствуют. Показательно, что это сочетается с серьезными недостатками, характерными для правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции. Сложившуюся ситуацию, на наш взгляд, в определенной мере можно объяснить несовершенством правовой основы дисциплинарной ответственности. Следует согласиться с А.Ю. Якимовым, который предлагает создание своеобразного дисциплинарного кодекса соответствующих субъектов (имеются в виду лица, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность как единолично, так и в составе коллегиальных органов)¹³².

Правовой статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. Среди субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, необходимо выделить **прокурора**.

Согласно Федеральному закону от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹³³ органы прокуратуры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Осуществляя надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, прокурор решает ряд задач:

1) проверяет соблюдение норм административного права, в том числе законность привлечения лиц к административной ответственности;

¹³² См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. - С. 111.

¹³³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

2) осуществляет надзор за законностью законов, устанавливающих виды и размер административных наказаний, а также за соблюдением законов об административной ответственности контрольно-надзорными органами;

3) выявляет нарушения, способствующие совершению деяний, наказуемых в уголовном порядке, и, тем самым, получает данные, необходимые для проведения борьбы с преступностью¹³⁴.

В связи с этим нельзя не согласиться с точкой зрения В.Г. Мелкумова, что «при разрешении вопроса о методах выявления нарушений законов в процессе деятельности прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов, следует исходить из того, что вся эта деятельность складывается из двух взаимосвязанных сторон: из мероприятий, направленных на выявление нарушений законов, причин и условий, порождающих эти нарушения или способствующих их совершению; из мероприятий, направленных на устранение выявленных нарушений законов, а также причин и условий, способствующих их совершению.

«В понятие методов выявления нарушений законов и обстоятельств, им способствующих, входит вся совокупность способов и приемов, применяемых органами прокуратуры в процессе общенадзорной деятельности в целях выявления нарушений законов и причин, порождающих эти нарушения»¹³⁵.

Анализ работы органов прокуратуры г. Москвы позволяет назвать наиболее часто встречающиеся в деятельности органов прокуратуры методы выявления нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции. К ним относятся следующие:

1) проверка исполнения законов, регулирующих административно-правовые отношения;

¹³⁴ См.: Рохлин В.И., Стуканов А.П. Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях. - СПб., 1997. - С. 15.

¹³⁵ Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. - Душанбе, 1965. - С. 39.

2) проверка законности и обоснованности правовых актов, издаваемых органами административной юрисдикции;

3) требование от руководителей вышестоящих и контролирующих органов проведения проверок деятельности подконтрольных или подведомственных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

4) получение от должностных лиц органов административной юрисдикции объяснений по поводу нарушений законов;

5) участие прокурора в работе законодательных и исполнительных органов, коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

6) использование материалов следственной, прокурорской и судебной практики, результатов анализа сведений статистической отчетности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

7) прием граждан прокурором, разрешение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях¹³⁶.

Надзор за исполнением законов об административной ответственности представляет определенную сложность в связи с разнообразием законодательных актов и большим кругом органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Осуществляя надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, прокурору необходимо решить комплекс вопросов, связанных с организацией и методикой проверки соблюдения закона при примене-

¹³⁶ См.: Жирова Ж. Роль прокуратуры в надзоре за исполнением законодательства об административных правонарушениях // Законность. - 2004. - № 11. - С. 7; Некрасов С.В. Средства разрешения отдельных проблем повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в административной деятельности ОВД // Юрист. - 1999. - № 5-6. - С. 38; Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции РФ. - СПб., 2000. - С. 134.

нии мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административных наказаний.

В сфере надзора за исполнением законов органами исполнительной власти задачи прокурора состоят в том, чтобы правовые акты, издаваемые этими органами и должностными лицами, соответствовали Конституции России и КоАП России.

Органы исполнительной власти в пределах своей компетенции должны принимать необходимые меры по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. В сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуроры обязаны добиваться устранения всех выявленных нарушений законов, допущенных органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Участвуя в рассмотрении дел об административных правонарушениях, прокурор должен способствовать вынесению законного и обоснованного решения, а в случае установления нарушений, в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях прокурор должен своевременно принести протест.

Прокурору, определяя методы и средства выявления нарушений законов, допущенных органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, необходимо исходить из *обстоятельств, подлежащих выяснению при проведении проверок*¹³⁷.

К таким обстоятельствам относятся: подведомственность проверяемому органу рассматриваемых им вопросов; соблюдение установленных законом сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях; соблюдение порядка их рассмотрения, установленного для данного органа или должностного лица; обоснованность и законность принимаемых решений, соответствие закону назначенных мер административного наказания; соблю-

¹³⁷ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 136.

дение прав лиц, привлекаемых к административной ответственности; законность, своевременность и полнота исполнения принятых решений; проведение систематического анализа рассмотренных материалов как данным органом, так и вышестоящими органами; принятие необходимых мер для предотвращения нарушений законности и устранения установленных недостатков как данным органом, так и вышестоящими органами ведомственного и вневедомственного контроля; количество обжалованных решений о наложении административных наказаний, их обоснованность, количество удовлетворенных жалоб с отменой принятых решений, причины таких решений¹³⁸.

Практика показывает, что многие административные правонарушения своевременно не выявляются и не фиксируются. Установление таких фактов методами прокурорского надзора представляет определенную сложность, так как прокурор не всегда имеет возможность провести глубокое обследование и получить данные о фактическом исполнении законов об административной ответственности. Вместе с тем для получения такой информации могут быть применены в практике работы органов прокуратуры следующие методы:

- а) привлечение к таким проверкам работников контролирующих органов;
- б) участие при проведении прокурорских проверок специалистов в соответствующих сферах управления;
- в) выявление в ходе проверок материалов, по которым вообще не принималось никакого решения;
- г) обобщение материалов уголовных дел, по которым обстоятельно выяснялись причины и условия, способствовавшие совершению преступлений¹³⁹.

Анализ практики прокурорского надзора также показывает, что нарушения требований КоАП России при рассмотрении дел об адми-

¹³⁸ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 93.

¹³⁹ См.: Некрасов С.В. Указ. раб. - С. 38.

нистративных правонарушениях могут выявляться следующими способами: проверкой законности и обоснованности всех постановлений по делам об административных правонарушениях; проверкой законности и обоснованности постановления по делу об административном правонарушении, на которое поступила жалоба; изучением практики применения административных наказаний по отдельной категории дел об административных правонарушениях за определенный период.

Большое значение имеет выявление прокурором ошибок и нарушений, допущенных должностными лицами, составившими протокол об административном правонарушении.

Согласно ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор вправе требовать от руководителей вышестоящих и контролирующих органов проверок деятельности подконтрольных или подведомственных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Данное требование является формой использования специальных познаний при решении задач повышенной сложности и с большими временными затратами, связанными с производством специальных исследований.

Вышеназванное полномочие прокурор должен использовать в следующих случаях:

1) когда нарушение закона, о котором стало известно прокурору, полномочен устранить вышестоящий или контролирующий орган административной юрисдикции;

2) когда необходимо вторгаться в оперативно-хозяйственную деятельность, проверять исполнение ведомственных нормативных актов, направленных на предупреждение и пресечение административных правонарушений;

3) когда необходимы специальные познания для того, чтобы проверить исполнение законов об административной деятельности государственных органов¹⁴⁰.

В ряде методических рекомендаций Генеральной прокуратуры Российской Федерации, направленных всем прокурорам субъектов Российской Федерации и посвященных проблемам организации проверок исполнения законов в органах административной юрисдикции, неоднократно обращалось внимание на необходимость получения объяснений от должностных лиц по поводу нарушений законов¹⁴¹.

Следует сказать, что прокурор наделен достаточно широкими полномочиями по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции. *Надзор* - основная его функция, поэтому проведение прокурорских проверок, особенно в рассматриваемой сфере деятельности, должно носить систематический характер, чтобы своевременно принимать необходимые меры по устранению нарушений закона.

Практика показала, что конкретное нарушение закона может быть устранено определенной формой прокурорского реагирования. Вместе с тем нельзя не заметить, что нарушения законов могут быть ликвидированы различными формами прокурорского реагирования, а в ряде случаев - их комплексом. В теории прокурорского надзора **под формами реагирования** понимают мероприятия, осуществляемые прокурорами в процессе реагирования на выявленные нарушения законов, для устранения этих нарушений и обстоятельств, им способствующих, а также в целях привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях законов¹⁴².

¹⁴⁰ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 111.

¹⁴¹ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 93.

¹⁴² См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 110; Жирова Ж. Роль прокуратуры в надзоре за исполнением законодательства об административных правонарушениях // Законность. - 2004. - № 11. - С. 7.

К основным формам реагирования прокурора на выявленные нарушения законов в деятельности органов административной юрисдикции необходимо отнести следующие:

- 1) принесение протестов на незаконные или необоснованные правовые акты;
- 2) внесение представлений об устранении нарушений законов и обстоятельств, им способствующих;
- 3) вынесение постановлений о возбуждении производства об административном правонарушении;
- 4) объявление в письменной форме должностным лицам предостережений о недопустимости нарушения закона;
- 5) обращение в суд с заявлением об отмене или изменении незаконного или необоснованного правового акта органа административной юрисдикции;
- 6) доклады и сообщения прокурора о состоянии законности в деятельности органов административной юрисдикции, причинах и условиях, способствующих совершению административных правонарушений;
- 7) направление прокурором информации в представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации с конкретными предложениями по устранению причин и условий, способствующих росту административных правонарушений;
- 8) организация и проведение прокурором координационных и межведомственных совещаний с рассмотрением на них вопросов, направленных на усиление борьбы с административными правонарушениями¹⁴³.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает перечень *актов прокурорского реагирования*, направленных на устранение нарушений законов, допущенных органами административной юрисдикции. К их числу относятся: протест прокурора; представление про-

¹⁴³ См.: Жирова Ж. Роль прокуратуры в надзоре за исполнением законодательства об административных правонарушениях // Законность. - 2004. - № 11. - С. 7.

курора; постановление прокурора; предостережение о недопустимости нарушения закона.

Понятие форм реагирования на выявленные нарушения законов, допущенные органами административной юрисдикции, гораздо шире понятия актов прокурорского реагирования.

При выявлении нарушений прокурор должен избрать правильную, соответствующую закону и имеющимся данным форму реагирования, из тех, которые предусмотрены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». **Протест прокурора** - одно из основных средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, допущенные органами административной юрисдикции. Принесение прокурором протеста на противоречащий закону правовой акт является не только правом, но и обязанностью прокурора. При этом целью протеста следует считать реальное устранение нарушений закона. В соответствии со ст. 23, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» протесты прокурора подразделяются на следующие виды:

1) протест на правовой акт, изданный во исполнение законов, регулирующих административно-правовые отношения;

2) протест на постановление органа административной юрисдикции по конкретному делу об административном правонарушении. При этом протесты на незаконные и необоснованные постановления органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, могут быть следующими:

– протест на постановление органа административной юрисдикции;

– протест на постановление судьи по делу об административном правонарушении.

Проверяя соблюдение законности при привлечении граждан к административной ответственности органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, прокурор нередко

выявляет случаи необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела с привлечением нарушителя к административной ответственности при наличии в содеянном признаков преступления¹⁴⁴.

Изучение административно-юрисдикционной деятельности различных органов исполнительной власти показала, что основанием для принесения прокурором протеста являются:

- 1) нарушения компетенции и полномочий органа, составившего протокол об административном правонарушении;
- 2) несоблюдение реквизитов протокола об административном правонарушении органом (должностным лицом), его составившим;
- 3) грубые нарушения установленных законом прав лица, в отношении которого составлен протокол;
- 4) нарушения требований КоАП России в части сбора доказательств, свидетельствующих о наличии состава административного правонарушения;
- 5) недостаточное исследование обстоятельств совершенного административного правонарушения, отсутствие объяснений свидетелей административных правонарушений, а также потерпевших;
- 6) привлечение к административной ответственности лиц, не являющихся субъектами административного правонарушения;
- 7) грубые нарушения прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- 8) несоблюдение сроков в производстве по делу об административном правонарушении;
- 9) неправильная юридическая оценка действий лица, совершившего административное правонарушение;
- 10) применение вида административного наказания, не предусмотренного законом за совершение конкретного административного правонарушения¹⁴⁵.

¹⁴⁴ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 112.

Одной из важнейших форм реагирования на выявленные нарушения законов в деятельности органов административной юрисдикции является **представление прокурора** (ст. 24, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Оно особенно эффективно, если вносится на основании данных, полученных в результате проверки в нескольких органах, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, или за длительный период. Как правило, в таких случаях выявляется достаточно большое количество нарушений, анализ которых позволяет прокурору установить широкий спектр причин и условий, способствующих их совершению. В представлении прокурор должен проанализировать установленные нарушения, сгруппировать их, показать, что приводит к их совершению, и дать предложения по их устранению и предупреждению.

На наш взгляд, представления прокурора можно разделить на два вида: представления, направленные на устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений; представления об устранении нарушений законов, допущенных органами административной юрисдикции при возбуждении производства об административном правонарушении, административном расследовании и рассмотрении дела.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 25) предоставляет прокурору право вынесения **постановления о возбуждении производства об административном правонарушении**, если из имеющихся у него материалов усматривается и установлено такое нарушение. Однако прокурор не решает вопрос об административной ответственности и наложении административного наказания, а направляет дело вместе с мотивированным постановлением конкретному органу (должностному лицу), который в соответствии с нормами КоАП России должен рассмотреть его и принять решение, письменно уведомив об этом прокурора.

¹⁴⁵ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 114.

Анализ практики прокурорского надзора показывает, что наиболее часто прокурорами выносились постановления о возбуждении производства об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства об охране окружающей среды¹⁴⁶.

Статья 25¹ Федерального закона от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» прокурорам предоставляет право в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях объявлять в письменной форме должностным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*.

Применение предостережения отнесено Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» к исключительной компетенции прокурора и его заместителей. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают. Предостережение применяется только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Предостережение объявляется во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

При наличии оснований для привлечения нарушителей к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяется. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно

¹⁴⁶ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 116.

наряду с другими средствами прокурорского реагирования. Предостережение о недопустимости нарушения закона применяется только к должностным лицам. Оно не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Предостережение следует объявлять должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений.

Предостережение может объявляться также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

Применению предостережений должна в обязательном порядке предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений. Предостережение объявляется на основании результатов проведенных проверок, в том числе по заявлениям и обращениям граждан, информации контролирующих органов и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях. Предостережение оформляется в виде специального прокурорского акта в письменной форме. Предостережение должностному лицу объявляется под расписку непосредственно в прокуратуре.

В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережение может быть объявлено и по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования¹⁴⁷.

¹⁴⁷ См.: Стуканов А.П. Указ. раб. - С. 112.

§ 2. Права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и их законных представителей

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении занимает одно из центральных мест в производстве по делу об административном правонарушении, так как само производство непосредственно направлено на своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение вопроса о виновности данного лица в совершении административного правонарушения. Такое лицо обычно занимает позицию активной защиты в производстве и, используя предоставленные ему законом процессуальные права, прилагает усилия, чтобы противостоять выдвинутому против него обвинению¹⁴⁸.

Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет; не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.3, 2.8 КоАП России). Это *основные требования*, предъявляемые к данному участнику производства по делу об административном правонарушении.

Н.С. Малеин по этому поводу отметил, что закон признает ответственными субъектами правонарушений дееспособных и вменяемых, то есть всех лиц, достигших определенного возраста и обладающих полноценной психикой. Малолетние и психически больные не обладают необходимым сознани-

¹⁴⁸ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 13.

ем и волей, чтобы адекватно оценивать и разрешать жизненные ситуации: дети вследствие недостаточного психического и физического развития, а душевнобольные - вследствие патологического развития (слабоумия) или деградации сознания (душевная болезнь)¹⁴⁹.

Специальные признаки можно поделить на группы, отражающие: особенности труда, служебного положения; прошлое противоправное поведение; иные особенности правового статуса граждан (военнообязанный, иностранный гражданин, лицо без гражданства и др.)¹⁵⁰. Высказывается мнение о том, что для отдельных категорий лиц особенности правового положения обуславливают дополнительные основания для административной ответственности, для других - ограничения применения ее мер¹⁵¹.

Как уже отмечалось, права и обязанности граждан в сфере административного права в основном производны от конституционных и конкретизируются во многих законах и подзаконных актах. Содержание административно-правового статуса человека и гражданина, по мнению ряда ученых, составляют:

- а) комплекс их прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;
- б) гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государства и местного самоуправления.

А.П. Корнев считает, что конституционные положения являются исходными для административно-правового статуса граждан, который определяется нормами конституционного, административного и других отраслей права путем предоставления гражданам прав, свобод, а также возложения на

¹⁴⁹ См.: Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. - М., 1985. - С. 19.

¹⁵⁰ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. - М., 1999. - С. 37.

¹⁵¹ См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч 1. - М., 1994. - С. 229.

них обязанностей в сфере управления и установления ответственности перед государством¹⁵².

Таким образом, основные права, свободы и обязанности граждан определены Конституцией России, конституциями республик в составе России, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», законами о гражданстве республик в составе Российской Федерации. Данные права, свободы и обязанности непосредственно конкретизированы и содержатся в административном и ином отраслевом законодательстве.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус гражданина представляет собой закрепленную в законе систему прав и обязанностей, регулиующую взаимоотношения между органами исполнительной власти и гражданином (личностью).

Статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является производным от административно-правового статуса личности. Соответственно правовой статус данного лица можно определить как закрепленную в законе систему прав и обязанностей, регулиующую взаимоотношения между полномочным органом (должностным лицом) и лицом, совершившим административное правонарушение.

Поэтому логичным представляется суждение о том, что в содержание правового положения конкретного индивидуума, привлекаемого к административной ответственности, «входят те субъективные права и обязанности, которые возникают из разнообразных конкретных правоотношений и вследствие этого не являются постоянными».

Следует также отметить, что статус лица, привлекаемого к административной ответственности, является составной частью специального правового статуса граждан, поскольку факт обоснованного подозрения в совершении административного правонарушения, за которое лицо несет административную ответственность, служит основанием для изменения субъективных прав

¹⁵² См.: Коренев А.П. Административное право России. Ч.1. - М., 2002. - С. 67.

и обязанностей данной категории лиц¹⁵³. *Административно-правовой статус гражданина (личности) характеризуется наличием тех же элементов, которые определяют его общий правовой статус в обществе (права, обязанности, ответственность).*

Последний названный элемент статуса - ответственность. Она рассматривается в качестве негативной государственной оценки правонарушения, которая характеризуется осуждением правонарушения и его субъекта, наличием неблагоприятных последствий в виде конкретных мер государственного принуждения. Ответственность наступает за нарушение установленных правовыми нормами запретов или за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей.

На лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, как участника производства по делу об административном правонарушении возлагаются процессуальные обязанности. Их неисполнение может влечь за собой применение процессуальных мер обеспечения, например привод в случае неявки лица на рассмотрение дела с его обязательным участием (ст. 27.15 КоАП России)¹⁵⁴, а не наложение административного наказания.

При наделении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, определенными правами и возложении на него обязанностей, необходимо помнить, что в производстве по делам об административных правонарушениях затрагивается ряд конституционных прав личности. К ним, на наш взгляд, относятся следующие: человеческое достоинство, личная неприкосновенность, личная и семейная тайна, защита своей чести и доброго имени, неприкосновенность жилища, свобод-

¹⁵³ См.: Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1995. - С. 20; Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 22.

¹⁵⁴ См.: Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода: Приказ МВД России от 21 июля 2003 г. № 438 // Российская газета. - 2003. - 11 июля.

ный выбор языка общения, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свобода совести и вероисповедания.

Так, согласно статье 21 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Поэтому арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Также необходимо отметить, что без согласия лица не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации о его частной жизни. Право на неприкосновенность частной и семейной жизни и сохранение ее тайны означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера¹⁵⁵.

Лицо, привлекаемое к любому виду юридической ответственности, вправе знать, в чем оно обвиняется, оспаривать обвинение, заявлять ходатайства и отводы, предоставлять доказательства, обжаловать действия государственных органов и должностных лиц. Лицам, привлекаемым к административной ответственности, предоставлен широкий объем процессуальных прав, гарантированных Конституцией России, законами и подзаконными актами Российской Федерации, и позволяющих активно осуществлять процессуальные действия, отстаивать свою позицию в деле об административном правонарушении.

При этом нельзя представить права субъекта без корреспондирующих обязанностей на другом, образно выражаясь, полюсе правоотношений. М.Я. Масленников по этому поводу отмечает, что применяемые в административ-

¹⁵⁵ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. - М., 1997. - С. 199.

но-юрисдикционном процессе нормы формулируются как права для одних участников разбирательства по делам и как обязанности - для других¹⁵⁶.

Так, право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, давать объяснения и участвовать при рассмотрении дела - это в то же время и обязанности субъекта правоприменения обеспечить названному лицу реализацию соответствующих возможностей. Следует отметить, что на данный момент проблема правового статуса привлекаемого к административной ответственности лица исследована недостаточно глубоко¹⁵⁷. Между тем в настоящее время необходим такой механизм правового регулирования общественных отношений в сфере деятельности субъекта юрисдикции, при котором личность будет ограждена от необоснованных применений мер административного принуждения и ей будет обеспечена возможность в полной мере реализовать свои права и законные интересы в случае совершения административного правонарушения.

Еще до составления протокола о правонарушении подозреваемый вправе знать, в совершении какого административного правонарушения он подозревается, свои права и обязанности, а также - основания и мотивы применения мер обеспечения производства по делу (доставления, личного досмотра, изъятия вещей и документов, медицинского освидетельствования и др.).

Кроме этого, ему должна быть дана возможность осуществлять активные действия (представлять доказательства, давать объяснения и др.).

В соответствии со ст. 25.1 КоАП России лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами, предусмотрен-

¹⁵⁶ См.: Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях в органах милиции. - Тверь, 1992. С. 32.

¹⁵⁷ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 47.

ренными КоАП России. 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.

Лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Данное лицо вправе представлять объяснения и замечания по поводу его содержания, которые прилагаются к протоколу. Привлекаемому к ответственности лицу предоставляется право ознакомления со всеми процессуальными документами, составленными с его участием. Это могут быть также акты экспертиз и освидетельствований.

Содержанием полномочий по ознакомлению с материалами дела об административном правонарушении должно охватываться право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, производить выписки из документов дела, их ксерокопирование, копирование аудио- и видеoinформации¹⁵⁸. Данное право также подразумевает возможность участника производства знать, в совершении какого административного правонарушения он обвиняется. Поэтому нам видится правильным, что привлекаемое к административной ответственности лицо вправе знать не только содержание статьи Особенной части КоАП России, указанную в протоколе об административном правонарушении, но и норму иного нормативного акта, когда диспозиция нормы является бланкетной.

¹⁵⁸ См.: Киялсханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Дис. ... д-ра. юрид. наук. - М., 1997. - С. 238.

Еще одним правом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является возможность давать лично письменные или устные объяснения по существу обвинения и ссылаться на фактические обстоятельства дела. Слова «объяснение» и «ясность» имеют один корень. Объяснить - прояснить, понять; причем объяснить и понять через отыскание закона, нормы должного. «Объяснение» трактуется как устное или письменное изложение в оправдание чего-либо.

Никто не может принудить виновное лицо давать объяснения, так как дача объяснения по делу есть его право. С одной стороны, объяснение лица, привлекаемого к административной ответственности, - важная процессуальная гарантия, позволяющая обеспечить справедливое наложение административного наказания. С другой стороны, доводы, содержащиеся в объяснении, служат источником информации для компетентного органа, влияют на «оценку» противоправного деяния.

Несмотря на это, как свидетельствуют отдельные исследования, в 90% случаев в материалах дел об административных правонарушениях не имелось никаких документов, кроме протокола об административном правонарушении, причем даже в них зачастую не заносились объяснения лиц, привлекаемых к административной ответственности, не имелись их подписи¹⁵⁹.

В этой связи необходимо заметить, что компетентный орган обращается к виновному лицу с предложением представить свои объяснения неоднократно и на различных этапах производства по делам об административных правонарушениях: в процессе фиксации правонарушения, составления протокола о нем и в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении.

На содержание объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влияют преследуе-

¹⁵⁹ См.: Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности на защиту: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1995. - С. 124.

мые им цели: опровергнуть обвинение, избежать административного взыскания, добиться смягчения ответственности. Поэтому, оценивая показания названного лица, субъекту правоприменения также следует учитывать его личную заинтересованность в исходе дела¹⁶⁰.

В то же время в отдельных случаях допускается формальный подход к записи в протоколе объяснений лица, привлекаемого к административной ответственности. Ряд авторов высказывают мнение, что в типизированной форме протокола нельзя полно и обоснованно изложить свои пояснения по делу, так как место, отведенное для объяснений лицу, привлекаемому к административной ответственности, в бланке протокола, не дает ему такой возможности. Поэтому они считают, что такие объяснения целесообразно записывать на отдельном листе бумаги (бланке) или предоставлять лицу возможность написать объяснение собственноручно¹⁶¹.

Следует отметить, что объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в большинстве случаев выступают доказательствами по делу об административном правонарушении. К предмету доказывания относятся все обстоятельства и факты, познание и удостоверение которых требуется для достижения объективной истины по делу. На наш взгляд, к ним справедливо отнесены: наличие события административного правонарушения; виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность; характер и размер причиненного административным правонарушением ущерба; обстоятельства, исключющие производство по делу об административном правонарушении; причины и условия совершения правонарушения, а также иные обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела¹⁶².

¹⁶⁰ См.: Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1999. - С. 19.

¹⁶¹ См.: Мельников В.А. Указ. раб. - С. 124; Масленников М.Я. Указ. раб. - С. 34 и др.

¹⁶² См.: Дудаев А.Б. Указ. раб. - С. 10.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право на представление доказательств, благоприятствующих его защите, и это право должно быть ему обеспечено¹⁶³. Элементами доказывания являются собирание, исследование и оценка доказательств.

В административно-юрисдикционном процессе одним из субъектов доказывания обязательно является правоприменитель, так как бремя доказывания возложено на него. К другой группе субъектов доказывания относятся лица, заинтересованные в исходе дела. Они обладают правом на представление доказательств¹⁶⁴. В их число и входит лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Обязанность доказывания не может быть возложена на это лицо.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, как и потерпевший, в ходе производства по делу действует в своих интересах. Участие этих субъектов в доказывании выражается в представлении доказательств, заявлении ходатайств.

При этом данные участники производства, по мнению отдельных авторов, не вправе собирать доказательства¹⁶⁵.

В.А. Мельников считает, что представление доказательств не исключает возможности их сбора, а дача объяснений лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может являться и формой его участия в исследовании доказательств. Следовательно, данный участник также вправе собирать доказательства и участвовать в их исследовании¹⁶⁶.

¹⁶³ См.: Мельников В.А. Указ. раб. - С. 105.

¹⁶⁴ См.: Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. - М., 1973. - С. 106.

¹⁶⁵ См.: Мишкинис А.П. Указ. раб. - С. 117.

¹⁶⁶ См.: Мельников В.А. Указ. раб. - С. 102.

В.И. Никандров полагает даже, что оценка доказательств заинтересованными участниками производства вполне может оказаться вернее и глубже оценки соответствующих должностных лиц¹⁶⁷.

В качестве аргумента приводится то обстоятельство, что для большинства из них конкретное дело - не одно из многих, а то единственное, от исхода которого зависят их жизненно важные интересы.

Необходимо отметить, что признание лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, своей вины не служит основанием для прекращения получения от него информации, необходимой по делу о правонарушении. Кроме того, данный факт не освобождает орган (должностное лицо), рассматривающий дело, от обязанности тщательно исследовать все обстоятельства, в противном случае происходит отступление от задач производства¹⁶⁸.

Поскольку процессуальное оформление полученной информации является исключительным правом полномочного субъекта, то доказательства, представленные лицом, привлекаемым к административной ответственности, безусловно, оформляются в виде документов - допустимых доказательств по делу. Соответственно доказательствами по делу об административном правонарушении будут, к примеру, те объяснения привлекаемого к административной ответственности, которые соответствуют предмету доказывания.

Вместе с тем указанное лицо правомочно представить доказательства не только в устной форме, но и в виде документов либо путем заявления ходатайств об их получении где-либо¹⁶⁹. При этом, как считает Е.В. Додин, следует помнить, что документ, являющийся источником доказательства в административном процессе, представляет собой способ сохранения и переда-

¹⁶⁷ См.: Никандров В.И. Об оценке доказательств участниками уголовного процесса // Государство и право. - 1992. - № 5. - С. 61.

¹⁶⁸ См.: Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 1987. - С. 62.

¹⁶⁹ См.: Мельников В.А. Указ. раб. - С. 108.

чи в установленных законом порядке и форме информации о существенных обстоятельствах административного дела, источник которого известен, а сама информация может быть проверена¹⁷⁰.

Следующим правом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является **право заявлять ходатайства**. Ходатайство - это «официальная просьба»¹⁷¹. Ходатайствуя, лицо, привлекаемое к ответственности, просит о чем-либо¹⁷².

Ходатайства заявляются в письменной форме компетентному субъекту, в производстве которого находится дело о правонарушении, и их перечень остается открытым¹⁷³. Данные просьбы должны быть направлены, в первую очередь, на обеспечение прав и законных интересов участника производства по делам об административных правонарушениях, а во-вторых, на обеспечение законности действий правоприменителя. В итоге это должно повлиять на исход дела и принимаемое по нему решение.

По данному вопросу заслуживают внимания мнения следующих авторов. Например, В.Л. Будников полагает, что ходатайства являются одним из распространенных средств, направленных на защиту прав и законных интересов участников процесса¹⁷⁴.

Ю. Корухов, уделяя пристальное внимание ходатайствам лица, привлекаемого к административной ответственности, указывает на ходатайства: об отложении рассмотрения дела, об истребовании дополнительных материалов по делу, о проведении экспертизы, вызове эксперта и свидетеля и даже об участии прокурора¹⁷⁵.

¹⁷⁰ См.: Додин Е.В. Указ. раб. - С. 147.

¹⁷¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М., 1997. - С. 865.

¹⁷² См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 15.

¹⁷³ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. - М., 1999. - С. 138.

¹⁷⁴ См.: Будников В.Л. Проблемы демократизации предварительного следствия. - Волгоград, 1989. - С. 134.

¹⁷⁵ См.: Корухов Ю. Экспертиза по делам об административных правонарушениях // Социалистическая законность. - 1983. - № 3. - С. 53.

Следует поддержать позицию, согласно которой лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе заявлять компетентному органу (должностному лицу) различные ходатайства, перечень которых следует установить, так как он будет оказывать своеобразную помощь при их выборе; вместе с тем следует четко регламентировать процедуру заявления и разрешения ходатайств¹⁷⁶.

Следует сказать, что свои просьбы участники процесса, включая и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должны аргументировать.

Так, вызов свидетелей на рассмотрение дела может быть необходимым, по словам *М.Я. Масленникова*, если в приобщенных к делу письменных объяснениях усматриваются противоречия по существенным обстоятельствам; в материалах дела не имеется письменных объяснений свидетеля, а лицо, привлекаемое к административной ответственности, отрицает свою причастность к совершению правонарушения¹⁷⁷.

В соответствии со статьями 25.2, 25.3, 25.4, 25.5 КоАП России помимо лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, правом заявлять ходатайства обладают потерпевший, законные представители лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и др.

Целью осуществления данного права является предотвращение либо своевременное пресечение нарушений законности на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Следует сказать, что оптимальным является положение, когда решение по ходатайствам принимается на этапе подготовительных действий полномочных лиц к рассмотрению дела об административном правонарушении.

¹⁷⁶ См.: Якимов Я.Ю. Указ. раб. - С. 138.

¹⁷⁷ См.: Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. - Воронеж, 1990. - С. 82.

Как показывает практика, сложности появляются при разрешении ходатайств, поступивших от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в ходе непосредственного рассмотрения дела¹⁷⁸.

На наш взгляд, В.А. Мельниковым правильно подмечены ситуации, которые могут возникнуть в случае удовлетворения ходатайств на этапе непосредственного рассмотрения дела:

1. Ходатайство не требует дополнительных проверочных действий и материалов и разрешается непосредственно после его рассмотрения, в процессе слушания дела.

2. Ходатайство требует дополнительных проверочных действий (либо материалов), для проведения которых правоприменителю необходимо время, на которое переносится рассмотрение дела.

3. Ходатайство требует дополнительных проверочных действий (или материалов), для проведения которых необходимо вернуть материалы по делу на дополнительную проверку с отложением срока рассмотрения дела на неопределенный срок¹⁷⁹.

Не вызывает сомнений, что ходатайства должны быть рассмотрены в сроки, отводимые субъекту административной юрисдикции на наложение административных наказаний или прекращение дела. По общему правилу законодателем для этого отведено 2 месяца со дня совершения или обнаружения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП России).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должно иметь **право заявлять отводы участникам производства**, что обеспечивает объективность в рассмотрении дела об административном правонарушении.

¹⁷⁸ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 17.

¹⁷⁹ См.: Мельников В.А. Указ. раб. - С. 119.

Данный правовой институт пока не нашел отражения в административно-деликтном праве и до настоящего времени не так часто применялся. Вопросы, связанные с заявлением отводов, в большей мере характерны для гражданского и уголовного процессов. Вместе с тем институт отводов принципиально необходим и для административного процесса. В работах по административному праву поднимался и поднимается вопрос об отводе и самоотводе участников производства по делам об административных правонарушениях.

Так, *П.П. Сергун* в свое время предлагал законодательно закрепить отвод эксперту. Основаниями для этого он называет следующие: если эксперт является потерпевшим, свидетелем; если он состоит в родственных связях с любым лицом, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении; если он находится в служебной или иной зависимости от лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, законного представителя; если обнаруживается его некомпетентность; если есть основания считать, что эксперт прямо или косвенно заинтересован в рассматриваемом деле. Отвод эксперту вправе были заявлять участники производства, заинтересованные в его исходе, их представители и субъект, рассматривающий дело о правонарушении¹⁸⁰.

М.С. Студеникина считает, что можно заявлять отводы членам коллегиального органа административной юрисдикции и лицу, единолично рассматривающему дело, если есть предположения о их личной заинтересованности в исходе конкретного дела¹⁸¹.

Другие авторы полагают, что обеспечению объективности в рассмотрении дела об административном правонарушении будет способствовать предоставление лицу, привлекаемому к административной ответственности, права для отвода лица (состава коллегиального органа или отдельных чле-

¹⁸⁰ См.: Сергун П.П. Указ. раб. - С. 137.

¹⁸¹ См.: Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? - М., 1990. - С. 90.

нов), рассматривающего дело, секретаря заседания коллегиального органа, прокурора, эксперта, переводчика¹⁸².

Что касается процедуры отвода участников производства (за исключением субъекта юрисдикции), то заявление о самоотводе или отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Вопросы же отвода субъекта административной юрисдикции подробно рассматриваются А.Ю. Якимовым. Для такого отвода им называются следующие основания: пребывание ранее в качестве участника производства по делу; наличие родственных связей с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями; наличие личного интереса в разрешении дела.

Кроме того, А.Ю. Якимов излагает процедуру отвода субъекта юрисдикции: «заявление о самоотводе или отводе следовало бы подавать соответственно председателю суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу»¹⁸³. Правом заявлять отводы участникам производства по делам об административных правонарушениях должны быть наделены лица, прямо или косвенно заинтересованные в исходе дела, их законные представители и защитник.

Учеными уделяется большое внимание вопросам реализации лицом, привлекаемым к административной ответственности, права пользоваться юридической помощью защитника, в качестве которого может выступать не только адвокат, но и другое лицо (п. 2 ст. 48 Конституции России).

¹⁸² См.: Килясханов И.Ш. Указ. раб. - С. 245.

¹⁸³ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. - М., 1999. - С. 150.

И.Ш. Килясханов полагает, что право выступать в качестве защитника по делу об административном правонарушении предоставлено любому гражданину, если об этом просит привлекаемое к ответственности лицо¹⁸⁴.

Однако трудно согласиться с его мнением о том, что наличие специального юридического образования не должно служить обязательным условием допуска к осуществлению функций защиты.

До недавнего времени актуальным оставался вопрос, с какого момента в административном производстве защитник вправе оказывать юридическую помощь лицу, привлекаемому к административной ответственности. Согласно ст. 25.5 КоАП России защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

И.Ш. Килясханов предлагает допустить участие защитника в производстве с момента первичного контакта сторон по поводу правонарушения, аргументируя это тем, что ущемление прав и свобод граждан может быть допущено не только в результате необоснованной административно-правовой санкции, но и мер обеспечения производства¹⁸⁵. В.А. Мельников также полагает, что, по смыслу закона, участие защитника необходимо уже при применении мер административного принуждения к лицу, подозреваемому в совершении административного правонарушения. Однако он считает, что реальное обеспечение участия защитника в деле возможно лишь с момента появления акта о возбуждении дела¹⁸⁶.

¹⁸⁴ См.: Килясханов И.Ш. Указ. раб. - С. 229.

¹⁸⁵ См.: Килясханов И.Ш. Указ. раб. - С. 223.

¹⁸⁶ См.: Мельников В.А. Указ. раб. - С. 110.

Следует отметить, что защитник должен иметь право участвовать в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания или составления протокола об административном правонарушении. Целесообразно в законодательном порядке закрепить право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на ознакомление с материалами дела об административном правонарушении лица вместе с защитником или законным представителем. Такое решение могло бы обеспечить более полную реализацию своего права на защиту лицу, привлекаемому к административной ответственности, и обязать субъекта правоприменения исполнять свои процессуальные обязанности в точном соответствии с законом.

Относительно деятельности защитника по сбору и представлению доказательств иногда существует неодобрительное мнение о том, что это «параллельное следствие» или «адвокатское расследование». Однако защитник не обладает властными полномочиями и не может обязывать граждан к тем или иным действиям, вследствие чего его деятельность принципиально неправильно называть «параллельным следствием» или «адвокатским расследованием»¹⁸⁷.

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

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.

¹⁸⁷ См.: Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. - М., 1988. - С. 309.

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП России в отношении представляемых ими лиц. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Одним из основополагающих прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, остается его **право обжаловать действия органов (должностных лиц), осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях.**

Данное право не только гарантировано ст. 33, ч. 2 ст. 46 Конституции России, но и непосредственно закреплено в ст. 30.1, 30.2, 30.3, 30.4, 30.5 КоАП России. Обжалование имеет большое значение для защиты прав и законных интересов граждан. Это позволяет устранять допущенные нарушения законности, обеспечивать применение справедливых мер воздействия к лицам, совершившим административные правонарушения. Предметом обжалования в рамках производства по делам об административных правонарушениях могут быть действия и решения правомочных органов (должностных лиц) по применению мер обеспечения производства, а также постановления, принимаемые ими на стадии рассмотрения дела.

Отсутствие в КоАП России четко сформулированных норм о форме и содержании жалобы на постановление по делу не должно являться поводом для создания препятствий лицу, привлекаемому к административной ответ-

ственности, при ее подаче. Достаточно полные рекомендации по содержанию такой жалобы отражены в п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 14 апреля 1988 года «О некоторых вопросах рассмотрения судами в порядке гражданского судопроизводства жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях».

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП России, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП России, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом (ст. 30.7 КоАП России).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, **имеет право на получение копии решения, вынесенного по его жалобе**. Данный факт имеет особое значение в случае, если решение по жалобе по какой-либо причине не устраивает лицо, привлекаемое к административной ответственности, и оно может обратиться с жалобой в судебный орган.

Как уже отмечалось, лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предоставлено **право на получение копии протокола о правонарушении** (п. 6 ст. 28.2 КоАП России). Предоставление лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, этого права является средством обеспечения ознакомления с материалами дела, представления доказательств, заявления ходатайств.

Срок вручения копии протокола о правонарушении не оговаривается. Но поскольку производство по делу об административном правонарушении отличается оперативностью, то можно полагать, что вручение такой копии должно осуществляться в максимально короткий срок после составления протокола об административном правонарушении.

Надо отметить, что протокол о правонарушении является важным процессуальным документом. Поэтому специально установлено, что копия такого документа вручается лицу, привлекаемому к ответственности, потерпевшему под расписку. Право на получение лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, копии протокола о правонарушении обуславливает в дальнейшем его право на получение копий других процессуальных документов. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе, либо высылается указанным лицам в

течение трех дней со дня вынесения указанного постановления (ст. 29.11 КоАП России).

Как отмечается в юридической литературе, важное значение в реализации конституционных прав граждан на защиту своих интересов призваны сыграть вопросы правового регулирования вручения копии постановления по делу об административном правонарушении¹⁸⁸. Невыполнение данного процессуального действия, а также несоблюдение предусмотренного действующим законодательством срока его реализации может повлечь пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Вынесение постановления по делу об административном правонарушении является важным процессуальным действием, поскольку оно для лица, в отношении которого вынесено данное постановление, влечет существенные правовые последствия: жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления; постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу.

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

¹⁸⁸ См.: Дугенец А.С. Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. - 2002. - № 1. - С. 17; Административное право и права человека // Советское государство и право. - 1991. - № 5. - С. 143.

В научной литературе высказывались различные точки зрения о праве выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика. И.Ш. Киясханов полагает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, может и не воспользоваться языком, на котором осуществляется производство, если даже владеет этим языком. Так как выступление на родном или ином языке является правом, а не обязанностью для привлекаемого к ответственности лица, то заботу о преодолении языкового барьера и в этом случае должен брать на себя полномочный субъект, ведущий производство по делу¹⁸⁹.

Право на выступление на родном языке и пользование услугами переводчика на первоначальном этапе производства возникает у подозреваемого в совершении правонарушения (на последующих стадиях - у лица, привлекаемого к ответственности).

Право присутствовать при рассмотрении дела появляется у лица, привлекаемого к административной ответственности, в момент принятия органом (должностным лицом) решения о рассмотрении дела о правонарушении. Предварительно привлекаемое к ответственности лицо должно быть извещено о месте и времени рассмотрения дела, о чем делается соответствующая отметка в деле. Разрешение дела в присутствии такого лица, заинтересованного в его исходе, дает возможность более обстоятельно и полно исследовать все обстоятельства дела, реализовать принципы состязательности и гласности процесса.

Присутствие лица, привлекаемого к ответственности, при рассмотрении дела не является общеобязательным правилом, так как дело может быть рассмотрено и без него, но лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном извещении, о месте и времени рассмотрения дела, и если от лица,

¹⁸⁹ См.: Киясханов И.Ш. Указ. раб. - С. 239.

привлекаемого к административной ответственности, не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

Присутствие лица при рассмотрении его дела субъектом административной юрисдикции в некоторых случаях является его обязанностью. Эти случаи указаны в п. 3 ст. 25.1 КоАП России. Думается, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в обязательном порядке должно присутствовать при рассмотрении дел об административных правонарушениях, санкции которых в наибольшей степени затрагивали бы сферу прав и свобод личности.

Таковыми должны являться дела о правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации или административный арест, а присутствие привлекаемого к ответственности лица при их рассмотрении должно быть обязательным (п. 3 ст. 25.1 КоАП России).

Помимо обязанности присутствовать при рассмотрении отдельной категории дел об административных правонарушениях, по нашему мнению, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, **обязано являться по вызову субъекта административной юрисдикции и в случаях, когда необходимо проводить и другие процессуальные действия, требующие участия данного лица.** Ст. 30.6 КоАП России обязывает лицо, привлекаемое к административной ответственности, являться также по вызову полномочного органа (должностного лица), рассматривающего жалобу на постановление по делу об административном правонарушении.

Классификация прав участников производства по делу об административном правонарушении.

Одним из вопросов, поднимаемых в настоящем исследовании, является вопрос о классификации прав участников производства по делу об административном правонарушении. Классификация, как и другие приемы и методы

изучения, носит субъективный характер. Поэтому даже совершенная классификация прав не исключает других разновидностей, и было бы ошибкой настаивать на универсальном характере той или иной классификации.

Перечень прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не исчерпывается предписаниями административного законодательства. На него в полной мере распространяются и права, закрепленные Конституцией России, имеющей прямое действие. В связи с этим в качестве одного из оснований для проведения классификации прав данного участника производства может быть использован источник правовых норм, устанавливающий права лица, привлекаемого к административной ответственности. В этой связи права лица, привлекаемого к ответственности, можно разделить на:

- права, гарантированные Конституцией Российской Федерации;
- права, закрепленные административным законодательством;
- права, закрепленные гражданским законодательством¹⁹⁰.

К первой категории относятся такие права, как: защита своих прав и законных интересов всеми способами, не противоречащими закону; возможность пользоваться помощью адвоката (защитника); обращение в государственные органы и органы местного самоуправления; пользование родным языком; обжалование неправомερных решений и деяний государственных органов и должностных лиц; возможность не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников; компенсация причиненного ущерба.

Административное законодательство наделяет лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, рядом специальных прав: ознакомление со всеми материалами дела; заявление ходатайств; получение копий документов и решений, составленных и принятых с

¹⁹⁰ См.: Дядькин О.Н. Указ. раб. - С. 20.

непосредственным участием данного лица; обжалование применения мер обеспечения производства; обжалование постановлений по делу.

Третья группа закрепляет права лица, привлекаемого к административной ответственности, в связи с подачей им жалобы на действия государственных органов и должностных лиц в суд на решения о наложении административных наказаний: присутствие при рассмотрении жалобы; кассационное обжалование не вступивших в законную силу решений всех судов; предъявление новых доказательств, если обоснует невозможность их представления в суд первой инстанции.

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

К первому виду следует отнести следующие права: ознакомление с материалами дела; наличие законного представителя; пользование родным языком; представление доказательств по делу.

Лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, могут быть реализованы такие специальные права, как получение копии конкретного процессуального документа, принятием которого оканчивается стадия производства; заявление ходатайств и пользование юридической помощью при рассмотрении дела; обжалование применения меры обеспечения производства или постановления (решения) по делу.

Правовое положение юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях юридических лиц.

Вопрос о правовом статусе юридического лица как участника производства по делам об административных правонарушениях имеет существенное значение не только для теории, но и для практики. Как уже отмечалось,

участником производства по делам об административных правонарушениях может быть признан тот, кто: участвует в осуществлении административно-процессуальной деятельности; обладает определенными правами и обязанностями для защиты своих прав и законных интересов; способствует выполнению всех или некоторых задач, стоящих перед производством по делу об административном правонарушении. Причем как мы уже указывали, для признания участником производства вовсе не требуется наличие всех указанных признаков, а достаточно лишь некоторых из них. Участие юридических лиц в рассматриваемом производстве отвечает этому условию.

Следует отметить, что юридические лица в производстве по делам об административных правонарушениях могут выступать как в качестве лиц, привлекаемых к административной ответственности, так и потерпевших. А поскольку и в первом, и во втором случае они заинтересованы в исходе дела, их можно объединить по их роли в производстве в одну группу.

Статья 25.4 КоАП России определяет, что защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители¹⁹¹.

Включение в оборот административного права такой категории гражданского права, как «юридическое лицо» подразумевает перенесение из гражданского права всех его основных признаков. Аналогичным образом можно подойти к понятию «орган юридического лица». Гражданский кодекс Российской Федерации закрепляет, что юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами.

¹⁹¹ См.: Нефедов Н.А. Права и гарантии прав юридических лиц при производстве по делам об административных правонарушениях // Юридический мир. - 2001. - № 7. - С. 8.

Порядок назначения или избрания органов юридического лица определяется законом и учредительными документами (ч. 1 ст. 53 ГК РФ). При этом следует согласиться с тем, что даже в том случае, когда интересы организации представляют конкретные лица, их нельзя отнести к числу индивидуальных участников производства по делу об административном правонарушении, поскольку действуют они обезличено, а их действия не порождают непосредственно для них личных прав и обязанностей¹⁹².

Орган юридического лица является частью организации, которым согласно п. 3 ст. 53 ГК России может выступать только физическое лицо. Причем в любом случае это лицо должно обладать достаточным объемом собственной правосубъектности. Это означает, что в случае привлечения к административной ответственности юридического лица, обладающего правосубъектностью, судья, орган, должностное лицо, осуществляющие производство по делу, обязаны удостовериться и в правоспособности его органа¹⁹³.

Согласно п. 3 ст. 53 ГК РФ орган выступает от имени юридического лица, что, по сути дела, означает выполнение им функций его законного представителя. Исполнение этих функций основано на законе, вследствие чего орган юридического лица действует без доверенности. В связи с затронутой проблемой требует своего разрешения анализ структуры управления организацией. Иными словами, необходимо установить, кого следует признавать органом юридического лица. Относительно руководителя, являющегося законным представителем юридического лица в силу прямого указания на это в законе (ч. 2 ст. 25.4 КоАП России), проблем не возникает. Не вызывает сомнений и отнесение к законным представителям юридического лица заместителя руководителя.

¹⁹² См.: Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. - Харьков, 1998. - С. 29.

¹⁹³ См.: Телегин А.С., Шилов Ю.В. Правовое положение юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы развития российского законодательства. - Пермь, 2002. - С. 86.

Содержание ч. 2 ст. 25.4 КоАП России свидетельствует о том, что если законом не установлен орган юридического лица, он определяется учредительными документами. В этой ситуации судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, должны проверить правомочность такого органа юридического лица, истребовав учредительные документы.

Следует помнить, что органы юридического лица могут быть коллегиальными и единоличными. Во всех этих случаях полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Из этого следует, что для подтверждения своих полномочий указанным лицам достаточно представить документ, удостоверяющий служебное положение (служебное удостоверение и др.). Иные должностные лица организации к категории законного представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, отнесены быть не могут.

Категория законного представителя юридического лица является достаточно новой для производства по делу об административном правонарушении, вследствие чего возникает ряд вопросов относительно этого участника и его роли в производстве по делам об административных правонарушениях. Ответить на них должен КоАП России, однако в соответствующих статьях, затрагивающих общие аспекты производства по делам об административных правонарушениях, ему не уделено должного внимания.

Статус законного представителя юридического лица определен КоАП России лишь в общих чертах, не позволяющих судить о степени его участия в производстве.

Можно высказать суждение, что по аналогии с ч. 1 ст. 25.1 КоАП России, закрепляющей права лица, в отношении которого ведется производство, данный участник также обладает подобными правами. Было бы вполне оп-

равдано определить правовое положение законного представителя юридического лица, закрепив ряд его основных прав и обязанностей.

Речь идет о следующих правах: знакомиться со всеми материалами дела; давать объяснения; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; пользоваться юридической помощью защитника; обжаловать вынесенные в отношении юридического лица меры обеспечения производства по делу и постановление по результатам его рассмотрения.

Правовой статус потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях.

Другим участником производства по делу об административном правонарушении, имеющим личный интерес, является потерпевший.

Согласно п. 1 ст. 25.2 КоАП России потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Как мы видим, правовое положение потерпевшего не претерпело значительного изменения, за исключением того факта, что сейчас им может быть признано и юридическое лицо.

Следует отметить, что в отечественном законодательстве термин «потерпевший» впервые появился в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г.¹⁹⁴ До 1917 г. и в советский период нашей истории понятие потерпевшего употреблялось исключительно в уголовном и уголовно-процессуальном праве. Административное законодательство вплоть до четверти XX в. не знало определения потерпевшего.

Впервые оно было введено Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г., но при этом не было раскрыто содержание определения потерпевшего. Появление потерпевшего как участника производства по делу об административном правонарушении обусловлено потребностями общественного развития. Как

¹⁹⁴ См.: Российское законодательство X-XX вв. Т. 8. - М., 1991. - С. 120.

отмечает А.В. Зубач «ежегодно в нашей стране совершается 25 миллионов административных правонарушений, и причиняемый ими вред весьма велик»¹⁹⁵.

Практика показывает, что вред от различного рода административных правонарушений причиняется не только государству, но и физическим и юридическим лицам. В связи с этим вполне обосновано выделение потерпевшего как участника производства по делу об административном правонарушении.

Как отмечает Б.Ф. Тимошенко: «административное правонарушение само по себе рассматривается как нарушение прав человека»¹⁹⁶. Ст. 1.2 КоАП России определяет, что задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина. Конституция России определяет, что защита прав и свобод – обязанность государства.

В связи с чем потерпевший от административного правонарушения обладает материальными правами с момента совершения административного правонарушения и причинения этим правонарушением соответствующего вреда.

В соответствии с п. 2 ст. 25.2 КоАП России потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по делу об административном правонарушении.

Названными правами потерпевший обладает на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении. Данные права позволяют потерпевшему защищать свои права и законные интересы в производстве

¹⁹⁵ См.: Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях. Его права и обязанности: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001. - С. 12; Новиков В.П. Указ. раб. - С. 13.

¹⁹⁶ См.: Тимошенко Б.Ф. Защита прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве и права человека // Прокурорская и следственная практика. - 1997. - № 1. - С. 85.

по делу об административном правонарушении. Так, потерпевший имеет право знакомиться со всеми материалами дела.

В КоАП России содержится указание, что 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, предусмотренные КоАП России, о чем делается запись в протоколе (п. 3 ст. 28.2 КоАП России).

Потерпевшему от административного правонарушения должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Помимо этого потерпевший вправе представлять объяснения и замечания по поводу его содержания, которые прилагаются к протоколу. Потерпевшему должно быть предоставлено право ознакомления со всеми процессуальными документами, составленными с его участием.

Потерпевший имеет право на представление доказательств. Данное право означает, что потерпевший вплоть до принятия решения по делу может представлять любые доказательства, перечисленные в ст. 26.2 КоАП России. 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 Кодексом РФ об административных правонарушениях, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными доку-

ментами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Как отмечает *А.В. Зубач* право на представление доказательств должно включать специальное право ходатайствовать: а) о допросе правонарушителя и свидетелей (чьи показания наряду с показаниями самого потерпевшего являются доказательствами по делу); б) об изъятии вещей и составлении соответствующего протокола; в) о назначении экспертизы; г) об использовании в качестве доказательств показаний специальных технических средств¹⁹⁷.

Потерпевший, так же как и иные участники производства по делу об административном правонарушении, в случае, если он не владеет языком, на котором ведется производство, обеспечивается правом выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Потерпевший имеет право быть извещенным о месте и времени рассмотрения дела. В отсутствие потерпевшего 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 (п. 3 ст. 25.2 КоАП России).

Потерпевший, так же как и иные участники производства по делу об административном правонарушении, имеет право получить копию протокола об административном правонарушении (п. 6 ст. 28.2 КоАП России). Данное право также предполагает право потерпевшего на получение копии постановления по делу об административном правонарушении (п. 2 ст. 29.11 КоАП России) и решения по жалобе (п. 2 ст. 30.8 КоАП России).

В соответствии со ст. 25.14 КоАП России потерпевшему возмещаются расходы, понесенные им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в

¹⁹⁷ См.: Зубач А.В. Указ. раб. - С. 91.

производстве которых находится дело об административном правонарушении. Потерпевший имеет право пользоваться юридической помощью представителя.

В случае, если потерпевший является несовершеннолетним лицом либо по своему физическому или психическому состоянию лишен возможности самостоятельно реализовывать свои права, их осуществляют законные представители.

Следует отметить, что законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП России в отношении представляемых ими лиц.

Потерпевший имеет право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении в административном и судебном порядке. Потерпевший имеет право на возмещение вреда, причиненного административным правонарушением.

Согласно ст. 4.7 КоАП России судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства. По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органами или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля по правилам, предусмотренным ст. 25.6 КоАП России. В связи с этим на него распространяются все права и обязанности свидетеля.

Анализ административно-юрисдикционной деятельности показывает, что потерпевший от административного правонарушения крайне редко ис-

пользует предоставленные ему законом права в производстве по делу об административном правонарушении. Должностные лица, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, потерпевших практически не выявляют и в административно-юрисдикционных документах их не фиксируют. В этой связи было бы вполне целесообразно закрепить в КоАП России положение о том, что для признания лица потерпевшим должностное лицо обязано выносить соответствующее постановление о признании лица в качестве потерпевшего, а также обязанность выявлять потерпевшего от административного правонарушения.

Причины сложившегося положения состоят в том, что потерпевший не осведомлен о своих правах и обязанностях, недостаточна квалификация должностных лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении; зачастую, незначителен ущерб, причиняемый потерпевшему административным правонарушением.

Права и обязанности потерпевшего, так же как права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, можно классифицировать на права и обязанности потерпевшего, гарантированные Конституцией России; права и обязанности потерпевшего, закрепленные в КоАП России.

К первой группе относятся следующие права потерпевшего: право потерпевшего на защиту своих прав и интересов всеми способами, не противоречащими закону; право на обращение в государственные органы; право потерпевшего на компенсацию причиненного ущерба, обеспечиваемую государством; право на обжалование неправомερных решений и действий должностных лиц и государственных органов; право потерпевшего не давать показания против себя самого, своего супруга и близких родственников. Ряд конституционных прав потерпевшего продублирован КоАП России. Подобный подход вполне оправдан, поскольку административное законодательство детализирует, конкретизирует конституционные предписания.

КоАП России предусматривает ряд специфических прав и обязанностей потерпевшего: право на получение копии протокола об административном правонарушении; право быть извещенным о времени и месте рассмотрения дела; знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по делу об административном правонарушении; право на возмещение расходов, понесенных в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; право получить копию протокола об административном правонарушении, а также право на получение копии постановления по делу об административном правонарушении и решения по жалобе; обязанность явиться по вызову должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Такова общая характеристика прав и обязанностей лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и их законных представителей.

§ 3. Права и обязанности свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, защитника, представителя и понятого как участников производства по делам об административных правонарушениях

Важная роль в процессе установления объективной истины по делу об административном правонарушении принадлежит показаниям свидетеля. Процессуальная фигура свидетеля в производстве по делу об административном правонарушении представляет собой лицо, способное по своему физическому и психическому развитию к правильному восприятию и сохранению сведений о фактах и не имеющее заинтересованности в исходе дела¹⁹⁸.

«Свидетель, - отмечает Е.В. Додин - это лицо, располагающее, как очевидец или в силу иных причин, сведениями о фактах, подлежащих установлению и оценке в административном процессе»¹⁹⁹.

Процессуальное положение свидетеля определено в ст. 25.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях. В ней указывается, что *в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению.*

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 предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний (ст. 17.9 КоАП России).

¹⁹⁸ См.: Дудаев А.Б. Показания свидетеля в производстве по делу об административном правонарушении как источник доказательств // Юрист. - 1999. - № 5-6. - С. 31.

¹⁹⁹ См.: Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. - М., 1973. - С. 59.

Тем не менее лицо, дающее свидетельские показания, на наш взгляд, должно указать источник своей осведомленности. Следует согласиться с мнением *Е.В. Додина*, который отмечает, что «сведения лица, которое не может указать источник своей информации, не могут быть приняты в качестве доказательств»²⁰⁰. Если у должностного лица, составившего протокол или рассматривающего дело об административном правонарушении, возникли сомнения о возможной необъективности показаний свидетеля, в связи с родственными связями, подкупом и т.п., то такие показания в обязательном порядке должны быть подвергнуты обязательной проверке.

Наличие у человека отдельных психических расстройств или физических недостатков не означает, что данное лицо не может выступать в качестве свидетеля. Главное, чтобы свидетель был способным правильно воспринимать происходящие вокруг него события и дать о них показания, как самостоятельно, так и с помощью переводчика. Нам представляется, что в случае возникновения определенных сомнений о способности такого лица выступить в качестве свидетеля, прибегать к помощи экспертизы для установления его психического или физического состояния вряд ли есть необходимость. Учитывая малозначительность отдельных административных правонарушений, право принятия решения о целесообразности опроса такого свидетеля следует оставить за должностным лицом, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении.

Заслуживающим внимания представляется вопрос, с какого же момента лицо начинает нести процессуальные обязанности и пользоваться правами свидетеля в производстве по делу об административном правонарушении. Точного ответа на этот вопрос КоАП России, к сожалению, не дает. Одно лишь знание каких-то обстоятельств конкретного административного правонарушения автоматически не делает лицо свидетелем, так как по различным причинам этот факт может быть и не установлен субъектом, уполномочен-

²⁰⁰ Додин Е.В. Указ. соч. - С. 66.

ным возбуждать, расследовать или рассматривать дело об административном правонарушении.

Как отмечает А.П. Мишкинис, «лицо становится свидетелем в производстве в следующих случаях: во-первых, если протокол об административном правонарушении составляется на месте правонарушения и фамилия и адрес свидетеля заносятся в протокол, то процессуальное положение свидетеля лицо займет с момента подписания протокола; во-вторых, если лицо вызывается в качестве свидетеля в орган (к должностному лицу), в чьем производстве находится дело, - с того момента, когда оно получило официальное уведомление об этом; в-третьих, в орган (к должностному лицу) и по собственной инициативе может явиться лицо, о котором соответствующему должностному лицу не было ничего известно. В этом случае, такое лицо свидетелем становится с момента заявления о своем намерении дать свидетельские показания»²⁰¹.

Встречаются случаи, когда свидетелем административного правонарушения становится несовершеннолетнее лицо, не достигшее возраста четырнадцати лет. В научной литературе по данному поводу отмечается, что привлекать несовершеннолетнего в качестве свидетеля следует лишь в тех случаях, когда его показания могут иметь существенное значение по делу²⁰².

При появлении в производстве по делу об административном правонарушении несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, перед должностным лицом встает вопрос о необходимости привлечения педагога или психолога.

В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля (п. 4 ст. 25.6 КоАП России). Следует сказать, что приглашать педагога или психолога, когда дело об административном правонарушении рассматривается в комиссии по делам не-

²⁰¹ Мишкинис А.П. Указ. раб. - С. 144.

²⁰² См.: Мишкинис А.П. Указ. раб. - С. 123.

совершеннолетних и защите их прав, в состав которой входят педагоги и психологи, нецелесообразно.

Как справедливо подчеркивалось в юридической литературе, участие педагога способствует не столько процессу получения правдивых показаний, сколько служит охране интересов опрашиваемого несовершеннолетнего²⁰³.

В качестве свидетеля лицо, как правило, выступает, когда его фамилия и адрес заносятся в протокол об административном правонарушении. Но может возникнуть следующая ситуация.

На бланке протокола об административном правонарушении отведено место лишь для краткого изложения сути административного правонарушения, а свидетели, как указывается в этих бланках, удостоверяют своими подписями факт совершения административного правонарушения. В этом случае свидетели, поставившие свои подписи в протоколе об административном правонарушении, становятся как бы свидетелями обвинения, так как «удостоверяют» своими подписями позицию должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении.

Следует отметить, что на таких свидетельских показаниях основывается значительное число дел об административных правонарушениях. Если выносить постановление по делу об административном правонарушении только на основании таких свидетельских подписей, в стороне, как правило, остаются смягчающие и отягчающие вину обстоятельства, другие вопросы, не позволяющие наиболее четко разобраться в обстоятельствах административного правонарушения.

Поэтому при наличии в деле об административном правонарушении свидетелей представляется необходимым должностному лицу, составляющему протокол об административном правонарушении или осуществляющему административное расследование, не только записать в протоколе их фами-

²⁰³ См.: Калашникова Н.Я. Гарантии прав свидетеля, эксперта, переводчика и понятого в советском уголовном процессе. - М., 1966. - С. 10.

лии и адреса, но и опросить этих свидетелей, письменно зафиксировав их показания, что, несомненно, облегчит установление объективной истины по делу об административном правонарушении.

Формальное отношение некоторых должностных лиц к составлению протокола об административном правонарушении, а также недостаточное знание ими административного законодательства нередко приводит к появлению «постоянных» свидетелей, то есть лиц, удостоверяющих факты целого ряда административных правонарушений, о которых они не имеют никакого понятия.

Как показывает практика, должностные лица достаточно часто получают от свидетелей показания на стадии расследования по делу об административном правонарушении. В дальнейшем эти свидетели на рассмотрение дела не вызываются. Как показывает проведенное нами изучение административно-деликтных дел, процессуальные документы с зафиксированными свидетельскими показаниями именуются неодинаково: объяснения, заявления, протоколы опроса и т.д. На наш взгляд, делу совершенствования производства послужило бы введение отдельного протокола опроса свидетеля административного правонарушения, что способствовало бы совершенствованию процесса доказывания вины правонарушителя.

Еще одной формой участия свидетеля в производстве по делу об административном правонарушении является вызов свидетеля в орган, к должностному лицу, которое рассматривает дело. Данная форма участия свидетеля используется достаточно редко. Свидетели вызываются и опрашиваются, а показания их фиксируются только в тех делах, где нарушитель оспаривает факт совершения административного правонарушения.

КоАП России не устанавливает формы вызова свидетеля для участия в производстве по делу об административном правонарушении. Думается, что процессу дальнейшей унификации процессуальных документов способствовало бы введение единой формы повестки свидетеля.

Все вышесказанное дает основание полагать, что правовое положение свидетеля как участника производства по делу об административном правонарушении требует своего более детального законодательного регулирования, которое улучшит качество рассмотрения дел об административных правонарушениях и будет способствовать укреплению законности.

Ст. 25.6 КоАП России закрепляет ряд прав и обязанностей свидетеля. Свидетель вправе: не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (близкими родственниками свидетеля являются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки).

Свидетель вправе давать показания на родном языке или на языке, которым владеет; пользоваться бесплатной помощью переводчика; делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол. Свидетель имеет право на возмещение в установленном порядке расходов, понесенных в связи с явкой в суд, орган, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении (ст. 25.14 КоАП России).

Обязанности свидетеля - явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания, а именно: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. В случае неисполнения своих обязанностей свидетель подлежит административной ответственности (ст. 17.9 КоАП России), а в некоторых случаях может быть подвергнут приводу (ст. 29.4 КоАП России).

Установление административной ответственности свидетеля за заведомо ложные показания предполагает решение вопроса о свидетельском иммунитете, вытекающем из требований ст. 51 Конституции России, которая определяет, как мы частично отмечали, что: «Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг кото-

рых определяется федеральным законом». В этой связи необходимо указать группу лиц, которых нельзя допрашивать в качестве свидетелей.

К лицам, которые не могут быть допрошены в качестве свидетелей по делу об административном правонарушении, следует отнести: лиц, которые в силу своего малолетнего возраста, физических или психических недостатков не способны правильно воспринимать факты и давать по ним правильные показания; адвокатов - об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением обязанностей защитника.

Успешное рассмотрение дел об административных правонарушениях в определенной мере зависит от оперативного использования юрисдикционным органом (должностным лицом) специальных познаний и технических средств путем личного и непосредственного их применения с помощью эксперта, специалиста, когда возникает необходимость в специальных познаниях. Эффективность использования специальных познаний и технических средств находится в прямой зависимости не только от своевременного назначения эксперта на любой стадии производства по делу об административном правонарушении, полноты и конкретности сформулированных вопросов, но и от того, насколько умело и широко представлены в оценке обстоятельств административного правонарушения данные различных отраслей познания (медицина, техника и др.), а также от правильно выбранного эксперта и специалиста, определения времени производства экспертизы, тщательности и полноты подготовки объектов и материалов, подлежащих исследованию²⁰⁴.

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

²⁰⁴ См.: Солнцев К.Н. Использование специальных познаний и технических средств при рассмотрении дел об административных правонарушениях как элемент реализации институтов общей части КоАП РСФСР // Сб. науч. тр. ВНИИ МВД РФ. - М., 1998. - С. 186.

рых, составляя информационно-правовую базу производства по делу об административном правонарушении, образует доказательственную основу для вывода об основаниях административной ответственности.

Следует признать, что практика привлечения экспертов, специалистов и технических средств в целях исследования обстоятельств административного правонарушения, даже когда требуются специальные познания, не имеет широкого распространения. Исключение может составлять медицинское освидетельствование на состояние опьянения водителя транспортного средства. Так, в соответствии с п. 6 ст. 27.17 КоАП России медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2002 г. «Об утверждении Правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов»²⁰⁵, определяет, что медицинское освидетельствование проводится в организациях здравоохранения, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг.

Медицинское освидетельствование проводится врачом, имеющим соответствующую специальную подготовку. Медицинскому освидетельствованию подлежат водители транспортных средств при наличии оснований, определенных приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»²⁰⁶. К таковым основаниям относятся: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, выраженное дрожание пальцев рук, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке.

²⁰⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 52. - Ст. 5233.

²⁰⁶ См.: Российская газета. - 2003. - 24 июля.

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

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

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

В связи с этим Е.Р. Россинская выделяет следующие *виды экспертиз по делам об административных правонарушениях*: экспертиза документов; почерковедческая экспертиза; технико-криминалистическая экспертиза; транспортно-трассологическая экспертиза; экспертиза веществ и материалов; экспертиза лакокрасочных материалов и покрытий; экспертиза объектов волокнистой природы; экспертиза нефтепродуктов и горюче-смазочных материалов; экспертиза металлов и сплавов; экспертиза полимерных материалов и изделий из них; экспертиза наркотических средств и сильнодействующих веществ; экспертиза парфюмерных и косметических средств; экспертиза пищевых продуктов и напитков; пожарно-техническая экспертиза; электротехническая экспертиза; автотехническая экспертиза; автотехническая экспертиза механизма дорожно-транспортного происшествия; строительно-техническая экспертиза; почвоведческая экспертиза; экологическая экспертиза; товароведческая экспертиза²⁰⁷.

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

²⁰⁷ См.: Россинская Е.Р. Возможности экспертизы по делам об административных правонарушениях // Закон. - 2002. - № 7. - С. 87.

должны обладать специальными познаниями, то есть сами являться специалистами в данной области»²⁰⁸.

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

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

Специалист вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

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

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

²⁰⁸ См.: Россинский Б.В., Россинская Е.Р. Статус эксперта и специалиста, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С. 32.

Эксперт в отличие от специалиста имеет дело с уже собранными доказательствами, в результате изучения которых получает новые фактические данные, ранее не известные субъекту административной юрисдикции²⁰⁹.

В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения. Таким образом, основное требование к эксперту - быть лицом компетентным, то есть специалистом высокой квалификации, авторитетом в определенной области науки, техники, искусстве или ремесле. Проверка компетентности эксперта является обязанностью субъекта административной юрисдикции.

Однако в некоторых случаях эксперт может сам обнаружить свою некомпетентность. В этом случае эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

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

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

Эксперт вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы; заявлять ходатайства о представлении ему дополнительных материалов, необходимых для

²⁰⁹ См.: Россинская Е.Р., Россинский Б.В. Статус эксперта и специалиста, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С. 29.

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

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

Эксперт и специалист пользуются рядом других прав, предоставленных иным участникам производства по делам об административных правонарушениях, в частности эксперт и специалист имеет право говорить на родном языке, пользоваться услугами переводчика и др.

Одним из основных прав участников производства по делам об административных правонарушениях является право говорить на родном языке. В условиях многонациональной страны родной язык отдельного участника производства по делу об административном правонарушении не всегда может совпасть с языком, на котором ведется производство. Поэтому участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство, законодатель обеспечивает право говорить на родном языке и пользоваться услугами переводчика. Согласно ст. 24.2 КоАП России производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации.

Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на госу-

дарственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Эта важная гарантия прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

Возникает вопрос, кто может выступать в качестве переводчика в производстве по делу об административном правонарушении? Ответ на этот вопрос, казалось бы, дает ст. 25.10 КоАП России, в которой сказано, что в качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. В законе определены требования, предъявляемые к переводчику. На практике нередко возникает проблема с поиском переводчика, особенно когда правонарушителя задерживают в ночное время. И бывают случаи, когда переводчика не находят.

В связи с этим возникает вопрос, может ли функции переводчика исполнять должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении и владеющее соответствующим языком? Думается, что в исключительных случаях может, если против этого не возражает лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и другие участники производства. Должностное лицо, осуществляющее перевод, в случае неправильного его осуществле-

ния должно нести административную ответственность в соответствии с КоАП России.

Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Субъект, назначивший переводчика, обязан до начала выполнения своих функций в производстве разъяснить переводчику его права и обязанности.

Назначенный судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, переводчик обязан:

а) явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

б) выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода. Помимо этого отказ переводчика от подписи должен расцениваться как уклонение от выполнения порученных ему функций со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Анализ административно-юрисдикционной практики органов внутренних дел показывает, что имеют место случаи, когда в процессуальных документах встречаются записи, что был произведен перевод с соответствующего языка, однако не указано, кто был переводчиком, иногда указывается лишь фамилия переводчика, а кто он таков и откуда не указывается. В связи с этим было бы вполне целесообразно, чтобы в каждый процессуальный документ, который составляется с помощью переводчика, была бы занесена запись, указывающая фамилию, имя, отчество переводчика, его постоянное место работы, с какого на какой язык производился перевод и личная подпись переводчика.

Переводчик имеет право на возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Статью 25.10 КоАП России необходимо дополнить положением о том, что переводчик обладает правом знакомиться с теми материалами дела, перевод которых предстоит осуществить, с разрешения судьи, должностного лица, в чьем производстве находится дело, задавать вопросы участникам производства, по предмету перевода, а в случае необходимости уточнять, переспрашивать дополнительно необходимое количество раз. На наш взгляд, необходимо закрепить в законодательном порядке право переводчика на самоотвод, когда требуемый перевод выходит за пределы его знаний. Целесообразно также предоставить переводчику право делать замечания по содержанию того процессуального действия, в проведении которого он участвует.

Адекватное обеспечение прав и законных интересов, на которые имеют право все участники производства по делам об административных правонарушениях, требует, чтобы они имели эффективную возможность пользоваться юридической помощью, осуществляемой независимой юридической профессией. Согласно ст. 25.5 КоАП России для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему - представитель. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Как уже отмечалось, защитник и представитель допускаются к уча-

стию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Это положение КоАП России, содержащееся в ст. 25.5, полностью соответствует ст. 48 Конституции России, согласно которой каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления, имеет право пользоваться юридической помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Исходя из конституционных предписаний, каждый имеет право получить квалифицированную юридическую помощь в любое время и не только на какой-либо стадии производства по делу об административном правонарушении.

Квалифицированную юридическую помощь может оказать только лицо, являющееся юристом. Как правило, таким юристом является адвокат. Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»²¹⁰ адвокатом является лицо, получившее в установленном настоящим Федеральным законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым советником по правовым вопросам (ст. 2).

Права адвоката в производстве по делу об административном правонарушении - это юридически гарантированные возможности пользоваться определенными социальными благами, официальная мера его возможного поведения. Согласно Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокат вправе:

²¹⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 23. - Ст. 2102.

1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, а также иных организаций;

2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи;

5) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его содержания под стражей), без ограничения числа свиданий и их продолжительности;

6) фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законом тайну.

Адвокат не вправе:

1) принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случае, если оно имеет заведомо незаконный характер;

2) принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случаях, если он: имеет самостоятельный интерес по предмету соглашения с доверителем, отличный от интереса данного лица; участвовал в деле в качестве судьи, третейского судьи или арбитра, посредника, прокурора, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста, перево-

дчика, является по данному делу потерпевшим или свидетелем, а также если он являлся должностным лицом, в компетенции которого находилось принятие решения в интересах данного лица; состоит в родственных или семейных отношениях с должностным лицом, которое принимало или принимает участие в расследовании или рассмотрении дела данного лица; оказывает юридическую помощь доверителю, интересы которого противоречат интересам данного лица;

3) занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самоговора доверителя;

4) делать публичные заявления о доказанности вины доверителя, если тот ее отрицает;

5) разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием последнему юридической помощи, без согласия доверителя;

6) отказаться от принятой на себя защиты.

Согласно Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокат обязан:

1) честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами;

2) соблюдать кодекс профессиональной этики адвоката и др.

Адвокат не может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием.

Вышеперечисленные обязанности адвоката - это установленные и гарантированные государством требования к его поведению, официальная мера должного поведения.

Общие права и обязанности, входящие в правовой статус адвоката, можно было бы классифицировать как статусные, в отличие от конкретно-отраслевых, возникающих в связи с наступлением тех или иных юридиче-

ских фактов. Административно-правовой статус адвоката - это специальный (родовой) статус, отражающий особенности его правового положения в производстве по делам об административных правонарушениях.

Ст. 25.5 КоАП России закрепила процессуальное положение защитника и представителя, а также определила их основные обязанности и права в производстве по делу об административном правонарушении. 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 об административном правонарушении.

Одним из основных прав, предоставленных адвокату и представителю, является *право знакомиться со всеми материалами дела*. При ознакомлении с делом они имеют право производить выписки из него всех необходимых сведений.

Как правило, в делах об административных правонарушениях не отражается факт ознакомления адвоката, представителя с материалами дела и, практически, о реализации ими данного права можно лишь догадываться, исходя из факта участия их в деле об административном правонарушении.

Адвокат и представитель имеют *право представлять доказательства*. Обладая этим правом, адвокат и представитель могут эффективно осуществлять защиту прав и интересов своих доверителей. Как уже отмечалось, в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокат имеет право собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, а также иных организаций. Указанные органы и организации

обязаны в порядке, установленном законодательством, выдавать адвокату запрошенные им документы или их заверенные копии.

Следующее важное право, предоставленное адвокату, представителю, есть *право заявлять ходатайства*. Под ходатайством адвоката и представителя следует понимать их официальную просьбу о совершении определенных процессуальных действий в рамках производства по делу об административном правонарушении. Адвокат и представитель вправе заявлять ходатайства по всем вопросам, которые могут иметь влияние на исход дела. В законодательстве не установлена форма заявления ходатайства. На практике они бывают как письменными, так и устными. Ходатайства могут быть заявлены как адвокатом и представителем самостоятельно, так и по просьбе лица, которому оказывается юридическая помощь.

Участвуя в рассмотрении дела об административном правонарушении, адвокат и представитель имеют *право задавать вопросы другим участникам производства* с целью выявления обстоятельств, благоприятных для своего доверителя, если эти вопросы относятся к делу и не противоречат процессуальным и этическим нормам.

Следующим правом адвоката и представителя является *право по поручению лица, привлекаемого к ответственности, приносить от их имени жалобы на постановление по делу*. Законодательство не предоставляет адвокату права обжаловать постановление от своего имени. Адвокат, осуществляя защиту лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с одной стороны, выступает как самостоятельный участник производства (по тем вопросам, которые касаются выбора тактики, методики, средств защиты), с другой же стороны, в выборе основной позиции по делу он связан с позицией, занимаемой в производстве лицом, привлекаемым к ответственности, за исключением случаев, если его доверитель самооговаривает себя.

В КоАП России не предусмотрено, какие действия может предпринять адвокат и представитель в случае нарушения их процессуальных прав. На практике еще встречаются случаи нарушения процессуальных прав адвокатов, бестактное поведение по отношению к ним со стороны должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях. Представляется, что в подобных случаях адвокатам и представителям необходимо заявлять должностному лицу свои устные или письменные замечания с ходатайством о занесении устного замечания в протокол заседания и о приобщении к материалам дела письменного замечания. В случае же грубого нарушения прав, повлекшего существенное ущемление процессуальной инициативы адвоката или представителя, данные участники производства вправе обжаловать такие действия в административном и судебном порядке.

Институт понятых - один из рано возникших в законодательстве России, существующий в отечественном законодательстве на протяжении четырех веков. Он является наиболее стабильным и консервативным правовым институтом. Впервые в российском законодательстве об участии понятых в судопроизводстве упоминается в Соборном Уложении 1649 г., в котором уголовный процесс еще не отделился от гражданского процесса. Понятые – люди, призванные полицией в качестве свидетелей или на помощь²¹¹. Привлечением понятых законодатель преследовал двоякую цель: получить от них помощь и иметь в их лице свидетелей действий должностных лиц. Согласно КоАП России участником производства по делам об административных правонарушениях является и понятой.

Понятой – это не заинтересованное в деле лицо, приглашаемое органом (должностным лицом), в чьем производстве находится дело, для участия в производстве предусмотренных законом процессуальных действий. Роль по-

²¹¹ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. - 1980. - С. 287.

нятого состоит в удостоверении процессуальных действий, определенных фактов, совершенных при его непосредственном присутствии²¹².

Какие же требования должны предъявляться к понятому как участнику производства по делам об административных правонарушениях? Статья 25.7 КоАП России определяет, что в случаях, предусмотренных КоАП России, 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.

Таким образом, понятой должен быть способным по своим психическим и физическим качествам свободно и правильно воспринимать происходящие вокруг него события. Иначе ни о каком объективном удостоверении административно-процессуального действия не может быть и речи. В качестве понятых должны приглашаться лица, совершенно посторонние по отношению к остальным участникам производства по делу об административном правонарушении, то есть не имеющие никакого отношения к делу. Поэтому нельзя приглашать в качестве понятых участников производства по делу об административном правонарушении, их родственников или знакомых, сотрудников того органа, в чьем производстве находится дело. В соответствии с требованиями ст. 27.7 КоАП России при производстве такого процессуального действия, как личный досмотр, в связи с необходимостью обеспечения личного достоинства, понятые должны быть одного пола с досматриваемым лицом. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе.

Для нормального выполнения своих функций и гарантий, субъективных прав других участников производства по делу об административном правонарушении *понятой вправе*: делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий (замечания понятого подлежат занесению в прото-

²¹² См.: Юридический энциклопедический словарь. - М., - 1984. - С. 263.

кол); возмещать расходы, понесенные им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении (ст. 25.14 КоАП России).

Важнейшая обязанность понятого, как правильно отмечается в юридической литературе, состоит в том, что он присутствует при проведении определенного процессуального действия, после чего расписывается в протоколе²¹³. В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП России.

Такова общая характеристика прав и обязанностей свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, защитника, представителя и понятого как участников производства по делам об административных правонарушениях.

²¹³ См.: Калашникова Н.Я. Гарантии прав свидетеля, эксперта, переводчика и понятого в советском уголовном процессе. - М., 1966. - С. 26.

§ 4. Юридические и иные гарантии административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях

В Российской Федерации устанавливается система государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе и лица в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего от административного правонарушения и др. По мере развития административного законодательства, в деятельности государственных органов и должностных лиц, ведущих производство по делам об административных правонарушениях, произошло смещение от принципа охраны прав и интересов государства, общества и человека²¹⁴ к принципу защиты личности, общества и государства (ст. 1.2 КоАП РФ). Таким образом, на первое место вышла задача защиты прав и свобод именно человека, и лишь потом - общества и государства.

В связи с этим, исследуя административно-правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях, нельзя оставить без внимания вопрос о роли и значении гарантий²¹⁵.

Осуществление участниками производства по делам об административных правонарушениях принадлежащих им согласно КоАП РФ прав невозможно без создания и обеспечения государством реальных возможностей их практической реализации. Необходимо «не только продекларировать их права ... но и закрепить детально разработанный механизм их реализации. В законе должна быть последовательно проведена демократизация всего производства по делам об административных правонарушениях, исключая ущемление прав участников процесса и обеспечивающая реальное восста-

²¹⁴ См.: Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. - Тюмень, 1994. - С. 187.

²¹⁵ Термин «*гарантия*» заимствован из французского языка и означает ручательство, обеспечение, условие, обеспечивающее что-либо // Словарь иностранных слов. - М., 1964. - С. 114.

новление прав в случае их нарушения»²¹⁶. В этом как раз и проявляется социальное назначение гарантий.

По мнению *А.С. Мордовца*, термин «гарантии», судя по содержанию действующих норм, находится как бы «вне пределов видимости» законодателя, сводится к условиям..., привносится им через содержание юридической ответственности, то есть меры государственного принуждения²¹⁷.

В недавнем прошлом в юридической науке проблеме гарантий уделялось достаточно много внимания. Ей было посвящено большое количество научных статей и монографий²¹⁸, ибо проблема обеспечения и защиты прав человека находилась в центре идеологической борьбы между социализмом и капитализмом. Среди юристов было распространено мнение о том, что гарантии по своему содержанию и характеру действия могут подразделяться на общие и специальные (юридические). Общие гарантии выступали в качестве определенных экономических, политических, социальных и идеологических условий и предпосылок, обеспечивающих возможность реализации прав и обязанностей. Под специальными (юридическими) гарантиями понимались правовые нормы, определяющие юридическими средствами конкретный порядок реализации и защиты прав и обязанностей.

Некоторые авторы проводят классификацию разновидностей гарантий прав потерпевшего в зависимости от государственного органа, их обеспечивающего²¹⁹: *гарантии со стороны должностных лиц (органов) исполнитель-*

²¹⁶ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. - 1994. - № 8-9. - С. 62; Новиков В.П. Указ. раб. - С. 13.

²¹⁷ См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. - Саратов, 1996. - С. 85; Филатова А.В. Гарантии административной ответственности граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2003. - С. 13.

²¹⁸ См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. - М., 1985. - С. 123; Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. - Воронеж, 1985. - С. 156; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. - М., 1997. - С. 134.

²¹⁹ См.: Зубач А.В. Указ. раб. - С. 107; Новиков В.П. Указ. раб. - С. 12.

ной власти, ведущих производство по делу о правонарушении; поднадзорные прокуратуре; судебные гарантии.

На наш взгляд, названные виды гарантий продолжают существовать и игнорировать их не следует. Между тем в современных условиях некоторым изменениям подвержены общие гарантии. Это обусловлено тем, что государство отказывается от прежней сверхидеологизации и кардинально изменяется его роль и функции в экономической сфере.

Среди общих гарантий правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях можно выделить экономические гарантии. При их характеристике ограничимся указанием на то, что права и обязанности участников производства данной категории лиц, как и граждан России, могут быть реализованы и надежно обеспечены при наличии должного финансово-экономического обоснования.

Экономические гарантии - это материальные условия для фактической реализации прав и обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях. Они базируются на экономической системе Российской Федерации, основу которой составляют частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Многообразие форм собственности является главной экономической гарантией участников производства по делам об административных правонарушениях, так как собственность в то же время представляет собой источник формирования и развития всей системы экономических гарантий во всех непосредственно конкретных проявлениях.

В связи с этим представляется возможным провести знак равенства между правовым положением граждан вообще и правовым положением участников производства по делам об административных правонарушениях с точки зрения его обеспечения экономическими гарантиями.

Потерпевший, свидетель, специалист, эксперт, переводчик и понятой, привлекаемые для участия в осуществлении процессуальных действий по де-

лам об административных правонарушениях, имеют право на возмещение понесенных ими расходов в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Указанные расходы включают в себя расходы на проезд, расходы по найму жилого помещения и суточные.

Расходы на проезд включают в себя:

а) стоимость проезда до места вызова и обратно до места постоянного жительства;

б) страховые платежи по государственному обязательному страхованию пассажиров на транспорте;

в) оплату услуг по предварительной продаже проездных документов;

г) затраты на пользование постельными принадлежностями на железнодорожном транспорте;

д) стоимость проезда транспортом общественного пользования (кроме такси) к железнодорожной станции, пристани, аэропорту и автовокзалу.

Возмещение потерпевшим, свидетелям, специалистам, экспертам, переводчикам и понятым расходов на проезд производится на основании проездных документов, но не выше:

– для железнодорожного транспорта - стоимости проезда в купейном вагоне скорого фирменного поезда;

– для водного транспорта - стоимости проезда в каюте V группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте II категории речного судна всех линий сообщения, в каюте I категории судна паромной переправы;

– для автомобильного транспорта - стоимости проезда в автотранспортном средстве общего пользования (кроме такси);

– для воздушного транспорта - стоимости проезда в салоне экономического класса.

Возмещение расходов по найму жилого помещения и выплата суточных потерпевшим, свидетелям, специалистам, экспертам, переводчикам и понятым за дни явки по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, включая время в пути, выходные и праздничные дни, а также за время вынужденной остановки в пути, подтвержденной соответствующими документами, производятся в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации о возмещении расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации работников организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время можно говорить о равных правах граждан и участников производства по делам об административных правонарушениях с точки зрения защиты их имущественных прав и т.д.

Политические гарантии правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях напрямую зависят от основы государственного строя, политической системы общества. Важным достижением в политической сфере является провозглашение идеи формирования правового государства, проводимой на основе принципа разделения властей, принадлежности государственной власти народу, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина государством, широких возможностей для участия граждан в управлении делами государства и общества, реорганизации органов государственной власти и управления, создания в обществе правовых условий гласности и политического плюрализма.

Стабильный режим законности в условиях формирования правового государства может основываться лишь на прочных идеологических гарантиях, обеспечивающих приоритет общечеловеческих ценностей над государственными, верховенство права в общественной жизни.

Говоря о социальных гарантиях правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, мы имеем в ви-

ду процесс проведения различных преобразований в социальной сфере: в области материальных условий жизнедеятельности, условий труда и быта. Подтверждением этому является закрепленное в Конституции России положение о том, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Как уже отмечалось, важное место в системе условий и средств обеспечения правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях принадлежит также юридическим *гарантиям*, то есть тем правовым средствам и способам, с помощью которых в российском обществе обеспечивается реализация прав граждан и выполнение ими своих обязанностей. Следует отметить, что в научной юридической литературе вопрос о понятии юридических (правовых) гарантий и об их составе решается далеко не однозначно.

Как утверждают одни авторы, к юридическим гарантиям следует отнести лишь юридические нормы определенной разновидности, так называемые нормативно-правовые средства обеспечения законности²²⁰. По мнению других ученых, в состав юридических гарантий, помимо нормативно-правовых средств обеспечения законности, необходимо также включить деятельность государственных органов (в некоторых случаях и общественных объединений), которая регулируется этими нормами²²¹. Представители третьей точки зрения полагают, что юридические гарантии - это основанная на нормах права собственно деятельность государственных органов и общественных объединений²²². И, наконец, некоторые ученые выражают точку зрения, являющуюся своеобразным синтезом рассмотренных позиций других авторов. Как утверждают они, к юридическим гарантиям следует относить определенные

²²⁰ См.: Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (проблемы взаимоотношений). - М., 1974. - С. 237-239.

²²¹ См.: Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. - 1981. - № 3. - С. 44-53.

²²² См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. - М., 1962. - С. 83.

нормы права, основанную на них правоприменительную деятельность по обеспечению прав и свобод личности, а также индивидуальные юридические акты, в которых эта деятельность фиксируется²²³.

Наиболее убедительной из всех приведенных, на наш взгляд, является последняя точка зрения. Ее обоснованность, по нашему мнению, в первую очередь обуславливается функциональным назначением юридических гарантий, заключающимся в обеспечении фактической реализации и надежной охране прав личности. Исходя из этого, формальное закрепление в правовых нормах соответствующих предписаний само по себе еще не может обеспечить действительность юридических гарантий. Это достигается лишь на таких уровнях деятельности государственных органов (их должностных лиц), как: организация и обеспечение исполнения правовых предписаний, содержащих требования, направленные на обеспечение прав участников производства по делам об административных правонарушениях, осуществление деятельности по непосредственному исполнению этих предписаний, то есть реализация юридических гарантий. Только в процессе реализации, отмечает А.П. Корнев, «административно-правовые нормы достигают своей цели, субъективные права и обязанности воплощаются в поведение конкретных участников управленческих отношений»²²⁴.

Рассматривая юридические (правовые) гарантии правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, нельзя не упомянуть о том, что все нормы российского права образуют целостную иерархически разветвленную систему, между элементами которой существуют структурные, функциональные и другие связи. Благодаря наличию таких связей реализация каждой конкретной правовой нормы непосредствен-

²²³ См.: Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. - Свердловск, 1973. - С. 197; Иванов В.А. Административно-правовые гарантии неприкосновенности личности. - М., 1971. - С. 13.

²²⁴ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978. - С.13.

но зависит от действительности других норм права, которые тем или иным образом с нею связаны.

Так, реально, неприкосновенность личности (ст. 22 Конституции России) обуславливается действием многочисленных норм уголовного, уголовно-процессуального и административного права. Поэтому, как справедливо отмечается в литературе, «в широком смысле любая юридическая норма, поддерживающая, «обслуживающая» действие другой нормы, может рассматриваться как гарантия последней»²²⁵. Вместе с тем понятие юридических гарантий в узком, специфическом значении должно охватывать лишь те нормы, у которых обеспечение реализации других правовых норм является непосредственной (ближайшей) и основной целью, то есть такие, у которых четко проявляется важная относительно самостоятельная функциональная специализация: гарантирование реальности, выполнимости, действительности правовых предписаний.

Характеризуя юридические гарантии правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, нельзя не отметить, что правовые гарантии от иных способов обеспечения прав и обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях отличаются особой, предусмотренной законом процедурой применения. Но вместе с тем юридические гарантии не существуют изолированно от экономических, политических, идеологических и социальных, а выступают в неразрывной связи с ними и на их основе.

Так, юридические (правовые) гарантии правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, являясь в определенном смысле производными от экономических, политических, идеологических, социальных гарантий, будучи весьма многочисленными и многообразными, как было подмечено выше, обладают общим свойством –

²²⁵ Рабинович П.М. Упрочнение законности - закономерность социализма. Вопросы теории и методологии. - Львов, 1975. - С. 239.

все они выражены и закреплены в законах и подзаконных нормативных правовых актах, в тех нормах, которые раскрывают и конкретизируют права и обязанности участников производства по делам об административных правонарушениях, а также устанавливают порядок их осуществления. Однако непосредственными правовыми гарантиями являются лишь правовые нормы, определяющие средства и способы, при помощи которых достигаются: беспрепятственное пользование правами и исполнение обязанностей, защита прав и восстановление их в случае нарушения.

Рассматривая систему юридических гарантий прав и обязанностей личности в Российской Федерации, *Н.В. Витрук* подразделяет их на две основные группы: гарантии реализации прав и исполнения обязанностей и гарантии их охраны. К первой группе автор относит: «закрепленные законодательством: конкретизацию пределов (границ) прав, обязанностей и законных интересов; юридические факты, с которыми связывается их реализация; процессуальные формы реализации прав, обязанностей и законных интересов; меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной инициативной их реализации. Ко второй группе относятся: меры надзора и контроля за правомерностью поведения субъектов права с целью выявления субъектов правонарушений; меры правовой защиты, меры юридической ответственности, меры пресечения и другие правоохранительные меры; процессуальные формы охраны прав и обязанностей (включая формы применения правоохранительных мер); нормы профилактики и предупреждения правонарушений».²²⁶

Данная классификация наиболее приемлема для целей научного исследования административно-процессуального положения участников производства по делам об административных правонарушениях и имеет большую практическую направленность. Уже из названия видно, что гарантии реализации направлены на создание для участников производства по делам об ад-

²²⁶ Витрук Н.В. Указ. раб. - С. 207; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. - М., 1997. - С. 221-287.

министративных правонарушения оптимальных условий реализации своих прав и выполнения возложенных обязанностей. К ним относятся: правовые средства, при помощи которых определяются (конкретизируются) границы, пределы прав и обязанностей правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, юридические факты, с которыми связывается их реализация, меры стимулирования реализации и некоторые другие²²⁷.

Необходимость в защите прав участников производства по делам об административных правонарушениях возникает в случае неисполнения должностными лицами своих обязанностей или злоупотребления правом, когда появляется препятствие к реализации административно-процессуального статуса участниками производства по делам об административных правонарушениях. Кроме этого, необходимость в защите прав участников производства по делам об административных правонарушениях возникает и в случае возникновения спора о наличии самого права или обязанности. Обобщая сказанное, можно определить, что *гарантии защиты правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях преимущественно направлены на установление препятствий в нормальном осуществлении прав и обязанностей участниками рассматриваемого административного производства*. В число гарантий защиты входят меры правовой защиты: процессуальные формы охраны прав и обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях, меры профилактики и предупреждения правонарушений и некоторые другие.²²⁸ Разумеется, что при всем различии в содержании и отмеченной специфике, гарантии реализации и защиты тесно взаимосвязаны между собой, так как только в своей совокупности они могут создать надежный и реальный механизм обес-

²²⁷ См.: Витрук Н.В. Указ раб. - С. 207.

²²⁸ См.: Витрук Н.В. Указ. раб. - С. 217.

печения прав и обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях.

Юридические гарантии правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, основываясь на изложенных выше общих положениях о гарантиях прав личности в России, непосредственно связаны с применением норм административного права. Их реализация носит стадийный характер и выражается в деятельности должностных лиц органов административной юрисдикции, прокуратуры, суда и самих участников производства по делам об административных правонарушениях.

Анализируя стадии (этапы) развития принадлежащих участникам производства по делам об административных правонарушениях прав и обязанностей, ряд ученых относят к ним:

а) правоспособность, то есть субъективную возможность каждого из участников обладать определенным комплексом прав;

б) правовой статус, то есть закрепленные в нормативных правовых актах права и обязанности, которые пока не реализованы в соответствующих правоотношениях;

в) правомочия, то есть реализуемые участниками производства по делам об административных правонарушениях права в конкретных правоотношениях²²⁹.

Возможность участниками производства по делам об административных правонарушениях обладать определенным комплексом прав гарантируется Конституцией России, КоАП России и рядом иных нормативных правовых актов.

Стадии приобретения субъективного права, характеризующего непосредственно правовое положение участников производства по делам об ад-

²²⁹ См.: Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. - М., 1975. - С. 78; Поникаров В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998. - С. 16.

министративных правонарушениях, требуют уже значительной большей конкретизации. Иначе говоря, гарантии на данной стадии должны получить уже форму более конкретных правовых установлений (КоАП России). Для этого необходимо принимать законы, постановления и другие нормативные правовые акты, определяющие условия, при которых каждый из участников производства по делам об административных правонарушениях приобретает конкретные субъективные права и несет определенные обязанности.

Задача конкретизации конституционных положений чрезвычайно важна в связи с тем, что детальная правовая регламентация конституционных прав в действующем законодательстве, установление правовых средств их охраны и защиты - есть необходимое условие реализации общих положений, содержащихся в Конституции²³⁰.

С другой стороны, конституционные права участников производства по делам об административных правонарушениях в силу своей отраслевой конкретизации определяют непосредственные пределы прав и обязанностей указанных субъектов.

Реализация правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях ставит также вопрос о четкой организации деятельности органов административной юрисдикции, призванных защищать права заинтересованных участников производства по делам об административных правонарушениях. В этой связи ряд ученых справедливо акцентируют внимание на важности и необходимости сегодня не только правовых и общих, но и организационных гарантий правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях²³¹.

В общих чертах под организационными гарантиями понимают специальную организационную деятельность органов публичного управления, ко-

²³⁰ См.: Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (проблемы взаимоотношений). - М., 1968. - С. 134.

²³¹ См.: Лучин В.О. Реализация конституционных норм: общее и особенное // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. - М., 1991. - С. 46-47.

торую они должны выполнять для обеспечения наиболее полного и всестороннего осуществления принадлежащих личности прав и исполнения возложенных обязанностей.

Правоохранительная деятельность органов административной юрисдикции в данном случае осуществляется целой системой организационно-правовых средств и мер в самых различных формах: в процессе руководства вышестоящих органов деятельностью нижестоящих органов и должностных лиц в целях строжайшего соблюдения законности; посредством издания нормативных правовых актов, в частности связанных с реализацией предоставленных участникам производства по делам об административных правонарушениях прав и возложенных на них обязанностей; в процессе приема и рассмотрения вышестоящими органами административной юрисдикции жалоб на незаконные действия и акты должностных лиц органов административной юрисдикции. Согласно КоАП РФ праву лица, привлекаемого к ответственности, потерпевшего на обжалование действий должностных лиц (органов) соответствует обязанность таких лиц (органов) рассмотреть жалобу и принять по ней решение. Речь, разумеется, не идет об обязанности удовлетворить жалобу. Реализация права жаловаться заключается в уведомлении органа государственной власти о допущенном нарушении интересов подателя жалобы и формулировке просьбы ликвидировать это нарушение²³². При получении жалобы суд обязан её рассмотреть в десятидневный срок (ст. 30.5 КоАП РФ). При этом проверяется не целесообразность самой жалобы, а законность и обоснованность вынесенного постановления. Главным принципом судебного контроля за законностью производства по делу об админист-

²³² См.: Александров С.А. Правовые гарантии возмещения ущерба в уголовном процессе. - Горький, 1976. - С. 75.

ративном правонарушении является принцип альтернативности выбора адресата жалобы²³³.

Организационные гарантии также реализуются при применении мер дисциплинарного воздействия к лицам, нарушившим права заинтересованных участников производства по делам об административных правонарушениях, а также прав участников, которые содействуют осуществлению производства по делу об административном правонарушении.

Повседневная, целенаправленная и организационная работа органов публичного управления по реализации законов и изданных на их основе административно-правовых актов, широкая работа по предупреждению возможных случаев нарушений законности составляют основу административной охраны прав участников производства по делам об административных правонарушениях. Законодательство предусматривает дисциплинарную и уголовную ответственность должностных лиц за правонарушения, связанные с их служебным положением, в том числе и за нарушение прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

Опыт показывает, что такой подход является вполне оправданным и правомерным, так как четкая и научно обоснованная организационная деятельность во многом определяет эффективность всей системы гарантий, существующей в государстве. Красноречивым подтверждением этому являются многочисленные примеры из деятельности различных органов государственной власти, когда при наличии одинаковых возможностей в одних случаях права и свободы личности реализуются быстро и точно, а в других - имеются нарушения этих прав и различные проволочки.

Большую роль в защите прав участников производства по делам об административных правонарушениях играют судебные органы и органы про-

²³³ См.: Скитович В. Процессуальные особенности рассмотрения дел по жалобам на действия административных органов и должностных лиц // Советская юстиция. - 1985. - № 11. - С. 22-24.

куратуры. Суды рассматривают жалобы лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего в связи с осуществлением производства, а также в связи с принятым решением. Рассматривая жалобу, суды контролируют законность актов и действий органов административной юрисдикции путем проверки их соответствия требованиям КоАП РФ.

Органами прокуратуры права участников производства по делам об административных правонарушениях охраняются теми же формами и методами надзорной деятельности, что и права личности вообще. Осуществляя общий надзор за деятельностью органов административной юрисдикции и их должностных лиц, органы прокуратуры проверяют правильность применения и соблюдения законодательства об административных правонарушениях. Значительное место в работе прокуратуры занимает надзор за соблюдением порядка, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В случае выявления конкретных нарушений законности в деятельности органов административной юрисдикции органы прокуратуры обязаны применять соответствующие меры прокурорского реагирования. Обобщая вышеизложенное, необходимо сказать, что объектами гарантий являются: соблюдение прав лица, привлекаемого к административной ответственности (ст. 1.4 КоАП РФ), охрана прав граждан, привлекаемых к административной ответственности (ст. 1.5 КоАП РФ), защита прав и свобод граждан, привлекаемых к административной ответственности (ст. 1.6 КоАП РФ). Таким образом, гарантии имеют важное значение для характеристики правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях, причем важно подчеркнуть, что они тесно взаимосвязаны между собой и взаимодополняют друг друга²³⁴.

²³⁴ См.: Новиков В.П. Указ. раб. - С. 22.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение административно-процессуального положения участников производства по делам об административных правонарушениях позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В диссертации не стояла цель и задача исчерпывающего рассмотрения всех проблем, связанных с производством по делам об административных правонарушениях. В качестве основного объекта исследования было избрано лишь правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях, а также вопросы, связанные с реализацией ими своего правового положения в административно-юрисдикционной деятельности. В работе затрагивались и некоторые иные вопросы, связанные с производством по делам об административных правонарушениях, освещение которых, тем не менее, ограничивалось рамками основного объекта исследования.

2. Изучение административно-процессуального положения участников производства по делам об административных правонарушениях показывает, что проблема обеспечения прав и законных интересов личности в производстве по делам об административных правонарушениях имеет несколько основных аспектов в отношении: производства по делам об административных правонарушениях, применения мер административного принуждения в целом, деятельности государства по обеспечению прав и законных интересов физических и юридических лиц в административно-правовой сфере.

3. Содержание проведенного исследования имеет значение для науки административного права, административно-юрисдикционной деятельности и учебного процесса. Для науки административного права эта работа комплексного характера выполнена на базе нового законодательства об административных правонарушениях. С позиции теории административного права ряд положений поможет разработке рекомендаций по совершенствованию административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной

власти в соответствии с теми задачами, которые определены КоАП России. Практическая значимость диссертации состоит в разработке конкретных предложений по совершенствованию правовых норм, обеспечивающих процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях.

4. В диссертации определено понятие участника производства по делу об административном правонарушении, под которым понимается субъект, в установленном законом порядке и форме осуществляющий определенные процессуальные функции в производстве по делу об административном правонарушении, содержание которых зависит от его места в производстве, а также от выполняемых им задач и функций в производстве по делу об административном правонарушении.

5. Осуществлена классификация участников производства по делам об административных правонарушениях по признаку властных полномочий; по способу реализации властных полномочий; по объему властных полномочий в производстве по делу об административном правонарушении; по степени заинтересованности в исходе дела об административном правонарушении; по признаку персонализации защиты прав и законных интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего.

6. Административно-процессуальное положение участников производства по делам об административных правонарушениях характеризуется комплексом прав и обязанностей, базирующихся на конституционных правах и обязанностях личности, но, тем не менее, имеет свою специфику, дополнительные права и обязанности. Помимо этого, правовое положение участников производства по делу об административном правонарушении включает в себя юридическую ответственность, которая применяется в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей.

Таковы основные выводы и предложения, которые представилось возможным сформулировать в процессе исследования административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Официально-документальные материалы

1.1. Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ). – М.: Юридическая литература, 1993.

1.2. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

1.3. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 25.

1.4. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

1.5. Федеральный закон 31 декабря 2001 г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. (ч.1). – Ст. 1.

1.6. Федеральный закон от 17 января 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

1.7. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

1.8. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 23. – Ст. 2102.

1.9. Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. «О порядке отбывания административного ареста» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 17. – Ст. 2034.

1.10. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 18. – Ст. 2237.

1.11. Приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2003. – № 48.

1.12. Приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2003. – 24 ноября.

1.13. Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 36.

1.14. Приказ Минфина России от 16 декабря 2013 г. № 120н «О должностных лицах Министерства финансов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» // Российская газета. – 2014. – 5 марта.

1.15. Приказ Рособнадзора от 8 июля 2014 г. № 1063 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2014. – 15 августа.

1.16. Приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» // Российская газета. – 2014. – 4 июля.

1.17. Указание Банка России от 4 марта 2014 г. № 3207-У «О перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // Вестник Банка России. – 2014. – № 29.

1.18. Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. Кодекс г. Москвы «Об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 69.

1.19. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электрон-комплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 10. – Ст. 1087.

1.20. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных

правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2004. – № 8.

1.21. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г . № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.

1.22. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г . № 36-12-2004 «Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // Документ официально опубликован не был.

2. Научно-практические работы.

2.23. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981.

2.24. Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. Ташкент, 1988.

2.25. Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2013.

2.26. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997.

2.27. Адушкин Ю.С. Новый КоАП Российской Федерации – все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11.

2.28. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2000. № 10.

2.29. Астахов Д.В., Зубач А.В., Костенников М.В., Кардашова И.Б., Куракин А.В., Обыденнова Т.В. Участники производства по делам об административных правонарушениях. – М., 2005.

2.30. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2.

2.31. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989.

2.32. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3.

2.33. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999.

2.34. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9.

2.35. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2012.

2.36. Бойков А.Д., Капинус Н.И. Адвокатура России. М., 2000.

2.37. Бирюков М.Н. Правовое регулирование компетенции органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях расширения демократии и гласности. М., 1989.

2.38. Березина Н.В. Административная юстиция и ответственность должностных лиц // Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности. Тезисы докладов межвузовской конференции молодых ученых-юристов. Владивосток, 1990.

2.39. Благоев Е.В. Классификация деяний, исключаящих административную ответственность // Государство и право. 1992. № 9.

2.40. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12.

2.41. Бунеску И.Х. Некоторые особенности стадий производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы правоведения. Ярославль, 2000.

2.42. Багрянская В.Ю. Ребенок как участник производства по делам об административных правонарушениях (проблемы правовой регламентации процессуального статуса) // Семейное право на рубеже XX-XXI веков: к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка. – М., 2011.

2.43. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975.

2.44. Веремеенко И.И., Салищева Н.Г., Студеникина М.С. Комментарий к кодексу РСФСР об административных правонарушениях. М., 1999.

2.45. Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Киев, 1983.

2.46. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985.

2.47. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.

2.48. Винокуров А.Ю. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики: сборник материалов научно-практической конференции, проведенной на юридическом факультете МосГУ 21 ноября 2013 г. - М., 2014.

2.49. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976.

2.50. Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте. Киев, 1986.

2.51. Гавриленко Д.А., Подупейко А.А. Проблемы административной ответственности специальных субъектов // Юридическая ответственность. Проблемы теории и практики. Минск, 1996.

2.52. Громыко А., Фридман А. Соблюдать права граждан, привлекаемых к административной ответственности // Законность. 1998. № 6.

2.53. Гапоненко Н.М. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Красноярск, 2000.

2.54. Горяйнов А.И., Якимов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юридический консультант. 2001. № 10.

2.55. Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.

2.56. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. М., 1973.

2.57. Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. №12.

2.58. Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты). Л., 1983.

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

2.60. Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях. М., 2002.

2.61. Дугенец А.С. Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1.

2.62. Заворотько Н.П. Юридическая помощь по делам об административных правонарушениях // Советское государство и право. 1988. № 5.

2.63. Зуева Л.Ю. Роль сроков в производстве по делам об административных правонарушениях в обеспечении прав и законных интересов участников процесса // Актуальные проблемы административной ответственности. – Омск, 2011.

2.64. Зубач А.В., Сафоненков П.Н. Обеспечение прав участников производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. – М., 2013.

2.65. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Закон. 1998. № 9.

2.66. Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы теории права. Вып. 1. М., 1973.

2.67. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978.

2.68. Коренев А.П. Административное право России. М., 2002.

2.69. Административное право России. Часть III. Административная юрисдикция / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002.

2.70. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.

2.71. Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Киев, 1983.

2.72. Корухов Ю. Экспертиза по делам об административных правонарушениях // Социалистическая законность. 1983. № 3.

2.73. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987.

2.74. Кисин В.Р. Правовые аспекты административно-процессуального принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Киев, 1983.

2.75. Кисин В.Р. Административное правонарушение: Понятие. Состав. Квалификация. М., 1991.

2.76. Клепицкий И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3.

2.77. Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. 2001. № 6.

2.78. Куракин А.В., Дроздов А.В., Зубач А.В., Тюрин В.А. Квалификация административных правонарушений. М., 2001.

2.79. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России. М., 2002.

2.80. Колесниченко Ю.Ю. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1999. № 9.

- 2.81. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М., 2000.
- 2.82. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001.
- 2.83. Кононов П.И. Административное право и административный процесс. Киров, 2001.
- 2.84. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.
- 2.85. Административное право России / Под ред., Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999.
- 2.86. Козлов Ю.М. Административное право. М., 2001.
- 2.87. Куракин А.В. Проблемы административного процесса в деятельности полиции. – М., 2014.
- 2.88. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
- 2.89. Лейст О.Е. Санкции и ответственность по советскому праву. (Теоретические проблемы). М., 1981.
- 2.90. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986.
- 2.91. Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1998.
- 2.92. Лобанов Г. Может ли эксперт отказаться дать заключение // Российская юстиция. 1999. № 9.
- 2.93. Лончаков А.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Хабаровск, 1999.
- 2.94. Левин А., Папкин А. Нравственные и этические требования к адвокату // Российская юстиция. 2003. № 3.
- 2.95. Ламонов Е. Постановление судьи об административном аресте должно исполняться с момента его вступления в законную силу // Российская юстиция. 2003. № 3.

2.96. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962.

2.97. Матвеев С.И. Понятие и виды специальных субъектов административной ответственности // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. Горький, 1985.

2.98. Михайлов А.А. Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. Горький, 1985.

2.99. Мишкинис А.П. О Классификации участников производства по делам об административных правонарушениях // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. Горький, 1985.

2.100. Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994.

2.101. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2.

2.102. Масленников М.Я. Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2002. № 7.

2.103. Матвенков А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов). Караганда, 1989.

2.104. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса. – М., 2013.

2.105. Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973.

2.106. Нефедова Н.А. Права и гарантии прав юридических лиц при производстве по делам об административных правонарушениях // Юридический мир. 2001. № 7.

2.107. Овчарова Е.В. Административная ответственность юридических лиц (материально-правовые проблемы) // Институты административного права. М., 1999.

2.108. Печеницын В.А. Актуальные проблемы административной ответственности // Вестник Омского университета. 1999. Выпуск 1.

2.109. Панова И.В. Административное производство нуждается в скорейшей юридизации // Журнал российского права. 2000. № 2.

2.110. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10.

2.111. Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5.

2.112. Павлючук В. Роль и значение административных процедур в стимулировании государством предпринимательской деятельности // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 2002. № 4.

2.113. Панькин А.А., Холопова Е.Н. Придание субъекту административной юрисдикции статуса участника производства по делам об административных правонарушениях как способ реализации принципа состязательности (на примере пограничных органов) // Юридический мир. 2013. № 3 (195).

2.114. Рогачева О.С. Административно-процессуальный статус адвоката в производстве по делу об административном правонарушении // Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты. Воронеж, 2002.

2.115. Россинская Е.Р. Возможности экспертизы по делам об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7.

2.116. Россинский Б.В. Правовые аспекты использования специальных познаний при производстве по делам об административных правонарушениях // Закон и право. 1998. № 10.

2.117. Россинский Б.В. Некоторые проблемы совершенствования производства по делам об административных правонарушениях // Институты административного права. М., 1999.

2.118. Россинский Б.В., Россинская Е.Р. Статус эксперта и специалиста, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении // Журнал российского права. 2000. № 9.

2.119. Россинский Б.В. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Закон и право. 2002. № 12.

2.120. Россинский Б.В. Административная ответственность за нарушения в области дорожного движения. Комментарий к новому КоАП РФ. М., 2002.

2.121. Романовский Г.Б. Привлечение юридических лиц к административной ответственности: основания и процессуальные особенности // Проблемы административной юстиции. М., 2002.

2.122. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.

2.123. Салищева Н.Г. Законодательное регулирование ответственности и разграничение полномочий // Закон. 1998. № 9.

2.124. Салищева Н.Г. Комментарий к кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.

2.125. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1.

2.126. Салищева Н.Г. О процессуальных проблемах Кодекса РФ об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административно-го и административно-процессуального права. М., 2003.

2.127. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности // Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2005.

- 2.128. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право. М., 1976.
- 2.129. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. М., 1976.
- 2.130. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990.
- 2.131. Студеникина М.С. Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Российская юстиция 1996. № 5.
- 2.132. Студеникина М.С. Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9.
- 2.133. Студеникина М.С. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005.
- 2.134. Солдатов А.П. Проблемы административной ответственности юридических лиц. Краснодар, 1999.
- 2.135. Серебрякова И. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Юстиция Белоруссии. Минск, 2001.
- 2.136. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1999.
- 2.137. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002.
- 2.138. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000.
- 2.139. Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». М., 2000.
- 2.140. Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.
- 2.141. Телегин А.С., Шилов Ю.В. Правовое положение юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы развития российского законодательства. Пермь, 2002.

- 2.142. Турусов А.А. Осторожно: КоАП – защищайтесь! Ростов-на-Дону. 1999.
- 2.143. Хитрова О.В. Участие понятых в российском уголовном судопроизводстве. М., 1998.
- 2.144. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12.
- 2.145. Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.
- 2.146. Хохлова Т.Н. Производство по делам об административных правонарушениях в федеральных органах налоговой полиции. Дисс., канд. юрид. наук. М., 2002.
- 2.147. Цуканов Н.Н. О правовой презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения. Омск, 2001.
- 2.148. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.
- 2.149. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / Под ред. А.П. Шергина. М., 1985.
- 2.150. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.
- 2.151. Основные институты административно-деликтного права / Под редакцией А.П. Шергина. М., 1999.
- 2.152. Шергин А.П. Комментарий к кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.
- 2.153. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. 1996. № 8.
- 2.154. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. Автореф., дисс., доктр., юрид., наук. М., 1996.
- 2.155. Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5.

2.156. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3.

2.157. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.

2.158. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции (обязанности и права) // Административное и информационное право. М., 2003.

2.159. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4.

2.160. Якимов А.Ю. Административная ответственность и презумпция невиновности // Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2005.

3. Диссертации и авторефераты.

2.161. Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: Дис.... канд. юрид. наук. – М., 2005.

3.162. Бутков А.В. Проблемы применения органами внутренних дел административных наказаний: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

3.163. Барамзина О.Н. Процессуальное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2014.

3.164. Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2005.

3.165. Вербицкая М.А. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013.

3.166. Герман Е.С. Административно-процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правона-

рушениях, имеющего личный интерес в деле: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011.

3.167. Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

3.168. Дядькин О.Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

3.169. Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях. Его права и обязанности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

3.170. Зуева Л.Ю. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2014.

3.171. Иванюженко А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб., 1999.

3.172. Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1997.

3.173 Куракин А.В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

3.174. Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис. ... канд. наук. М., 2000.

3.175. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Автореф. дис... д-ра юрид наук. – М., 2012.

3.176. Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.

3.177. Мишкинис А.П. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986.

3.178. Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности на защиту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

3.179. Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

3.180. Мельникова В.И. Процессуальные нормы в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

3.181. Наймаловский А.С. Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (милиции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.

3.182. Назарова Н.Л. Мелкие хищения чужого имущества в России: вопросы правовой квалификации и профилактика в современный период: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н-Новгород, 2000.

3.183. Новиков В.П. Физические и юридические лица как потерпевшие по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

3.184. Поникаров В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

3.185. Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006.

3.186. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного парва: Автореф. дис... д-ра юрид наук. – Воронеж, 2012.

3.187. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1987.

3.188. Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Беларусь, 1998.

3.189. Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

3.190. Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

3.191. Сафоненков П.Н. Совершенствование деятельности таможенных органов по обеспечению прав участников производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

3.192. Филатова А.В. Гарантии административной ответственности граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

3.193. Хазикова В.Н. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

3.194. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1958.