**КУРСОВАЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ НА ТЕМУ: АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.**

**Введение**

Административная ответственность — это применение государственными органами, представителями власти и должностными лицами мер административного воздействия, определенных государством, к гражданам и организациям в надлежащих случаях за нарушение законности и государственной дисциплины.
В разной литературе термин “административная ответственность” разные авторы трактуют по-разному. Например, коллектив авторов административно-правовой литературы Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М., Алехин А. П. представляют административную ответственность как вид юридической ответственности, выражающуюся в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, которое совершило правонарушение. Авторы считают, что административная ответственность имеет признаки, характерные для юридической ответственности.

По мнению Бахраха Д. Н., административная ответственность — “это особый вид юридической ответственности, которой присущи все признаки последней (она наступает на основе норм права, за нарушение правовых норм, конкретизируется юрисдикционными актами компетентных органов, связана с государственным принуждением). С другой стороны, административная ответственность является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами”.

Следует знать, что ответственность по нормам административного права предусматривает нормы и ряда других отраслей права, таких как трудового и финансового. Нормы административного права включают различные виды ответственности: дисциплинарную, уголовную, собственно административную и материальную (для тех лиц, на которых действие норм трудового права не распространяется), а также на основе норм административного права могут использоваться меры общественного воздействия и иные меры.

Правонарушение — виновное противоправное общественно-вредное деяние деликтоспособного лица. Правонарушение является главным основанием привлечения к ответственности. В зависимости от степени общественной опасности все правонарушения делятся на преступления и проступки (деликты). Проступки, в свою очередь, подразделяются на административные, дисциплинарные и служебные.

В настоящее время осуществляется подготовка нового уголовного кодекса и нового кодекса об административных правонарушениях, поэтому стоит разграничить для себя понятия “проступок” и “преступление”, а также уточнить свойства этих деяний, чтобы создать возможности для четкого и обоснованного их разграничения (прежде всего это относится к оценке так называемых смежных правонарушений).

Для разрешения данного вопроса обратимся к Комментарию к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях. Здесь отмечается, что законодатель не назвал их, в отличие от преступления, общественно опасными деяниями, то есть, существуют качественные отличия этих двух правонарушений. В то же время в тексте Комментария можно найти подтверждения вероятности общественной опасности административного правонарушения: “Все составы административных проступков, как и преступлений можно условно разделить на формальные и материальные. Материальные составы правонарушений, в отличие от формальных, включают в себя в качестве обязательного признака не только действие или бездействие, но также и последствия и причинную связь между действие (бездействием) и наступившим вредным последствием”. А вредные последствия как раз являются признаком общественной опасности деяния. Так сюда можно отнести нарушения правил охраны водных ресурсов, нарушения правил дорожного движения с причинением пострадавшему легких телесных повреждений или любого материального ущерба, правил пожарной безопасности, завершающиеся пожаром с менее тяжкими последствиями, превышение нормативов выброса загрязняющих веществ в атмосферу и ряд других административных проступков.

В таком случае административное правонарушение может представлять общественную опасность, и отсутствие или наличие такого признака деяния, как общественная опасность, не может служить границей, отделяющей проступки от преступлений.

Учитывая тот факт, что и проступки могут быть общественно опасными, приходится признавать, что лишь единственное обстоятельство может служить универсальным отличием проступков от преступлений: проступки не могут сопровождаться нанесением тяжких последствий. В конечном итоге разграничение смежных правонарушений, не влекущих за собой тяжких последствий, зависит от решения законодателя, учитывающего обстоятельства функционирования государства и жизни общества. Еще в сороковые годы отмечалась неабсолютная грань между преступлениями и проступками и зависимость ее от законодателя.

Общественно опасными признаются и такие деяния, которые сами вреда не причиняют, но создают реальную возможность его причинения. Является ли проступок в данном случае общественно опасным? Чтобы составить достаточно полное представление о том, как наука административного права раскрывает в настоящее время содержание объективной и субъективной сторон административных проступков, дать правильную юридическую оценку событий, происходящих в действительности, следует обратиться к материалам, комментирующим Общую часть Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, и в частности к разъяснениям об умышленном и неосторожном совершении проступка. “В материальных составах административных проступков умышленная вина, кроме сознания противоправности совершаемого действия или бездействия, включает также отношение нарушителя к наступившим вредным последствиям“, — говорится в Комментарии. Лицо предвидит эти последствия и желает либо сознательно допускает их наступление.
Неосторожная вина определяется применительно к материальным составам административных правонарушений и связывает ее исключительно с отношением нарушителя “к последствиям своего действия”.

Важно отметить, что описание материального состава проступка, которое содержится в Комментарии, включает в себя причинную связь действия с его последствием. Данный признак называется, но сущность его остается нераскрытой. Остается открытым вопрос, каким путем нарушение правил и иных норм приводит к причинению вреда, и, следовательно, оказывается невозможным воссоздать картину проступка в том виде, в котором он был совершен в реальной действительности, т. е. в единстве действия и его результата. Несовершенство описания объективной стороны проступка с материальным составом, в свою очередь, служит препятствием для решения двух важнейших проблем их квалификации. Одна из них — получение ответа на вопрос о том, может или нет административный проступок посягать на общественную безопасность в связи с созданием угрозы причинения вреда, и если может, то в чем заключается сущность угрозы, в какой момент развития объективной стороны она возникает? Другая — установление действительной формы вины в совершении проступка.

В приведенной выдержке из Комментария умысел в совершении проступков рекомендуется определять по характеру отношения лица к причинению вреда при осознании противоправности совершаемого действия. Однако без учета отношения к самому действию сказанное, на наш взгляд, теряет смысл. Ведь отношение к результату проявляется через отношение к действию в процессе его совершения. Невозможно, чтобы лицо каким-то образом проявляло умысел к результату, не совершая самих умышленных действий. Аналогичный подход характеризует форму вины при неосторожном совершении проступка. Налицо “раздвоение объективной и субъективной сторон административных правонарушений. Представляется, что в основе этого лежат исходные положения концепций “двойной”, “смешанной”, “сложной” форм вины, различные варианты которой, относящиеся к оценке преступлений, выдвигаются уже в течение нескольких десятилетий.
Разница заключена лишь в том, что в уголовном праве вина “раздваивается” на умысел к деянию и неосторожность к последствиям, а в административном — определяется по характеру отношения к последствиям проступка без раскрытия отношения нарушителя к самим действиям, не считая осознания их противоправности.

Ключ в решении проблемы выявления состава административных проступков заключается в неукоснительном соблюдении далеко не нового научного требования — выявления всех существенных черт реально происходящих событий, в рассматриваемом случае — проявления пристального внимания к моменту, когда нарушение установленных правил приводит к причинению вреда.

Основными нормативными актами, которыми определяются виды, основания ответственности и меры наказания, а также порядок их применения, являются: Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, уставы и положения о дисциплине и прохождении службы.
В нашем государстве действует большое количество различных административных правил. К их числу относятся, например, правила поведения в общественных местах, правила паспортной системы, дорожного движения, санитарно-эпидемиологические правила, противопожарные, правила торговли, таможенные правила, правила по технике безопасности и охране труда, правила охоты, рыбной ловли и охраны окружающей среды, правила воинского учета, пограничного режима, режимы чрезвычайного положения и другие.

Нарушения таких правил могут повлечь уголовную ответственность виновных лиц согласно Уголовному кодексу. Но в большинстве случае наступает административная ответственность, которая представляет собой применение мер наказания за административные правонарушения соответствующими органами и должностными лицами.

Государственные служащие несут административную ответственность по общим правилам, наравне с остальными гражданами Российской Федерации.
Административная ответственность имеет общие черты с другими видами юридической ответственности — уголовной, дисциплинарной, материальной, что выражается в принудительном характере мер воздействия на нарушителей, отрицательной оценке их поведения, и общей цели, которую преследуют все виды правовой ответственности по воспитанию нарушителей и профилактике правонарушений. В то же время она имеет свои специфические особенности.
Устанавливать административную ответственность могут не только органы законодательной власти, а в пределах своей компетенции и органы исполнительной власти.

Если при дисциплинарной ответственности между начальником, применяющим меры воздействия, и лицом, привлекаемым к ответственности, существуют отношения служебной подчиненности, то при административной ответственности такая подчиненность исключается. Наложение административных взысканий осуществляется специальными органами исполнительной власти и в некоторых случаях судами (судьями).
Большинство составов административных проступков можно назвать “формальными”: административная ответственность наступает, как правило, независимо от того, есть ли непосредственное отрицательные последствия от данного нарушения или нет, — достаточно самого факта нарушения правил, охраняемых нормами административно-правовых актов.

Основанием административной ответственности является совершение административного проступка. Таким проступком признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, прав и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое предусмотрена административная ответственность. Эта ответственность наступает в том случае, если конкретное нарушение по своему характеру не влечет за собой в соответствии с законодательством уголовной ответственности. Как видно, объекты административных проступков отличаются от объектов дисциплинарной ответственности. Административный проступок к тому представляют собой посягательство на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права, а не только административного.

Административное правонарушение является деянием, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства, и оно противоправно. Конкретные административные проступки, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, указаны в ст. 41-193 КоАП и других нормативных актах, не входящих в Кодекс. От смежных с ними преступлений административные правонарушения отличаются лишь меньшей степенью своей общественной опасности, поэтому зачастую говорят о вредности, а не общественной опасности административных деликтов. Составы же правонарушений формально идентичны, включая в себя объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону и тех, и других.

Помимо административного проступка основанием административной ответственности может быть и незначительное преступление. Указами Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 г. “О внесении изменений и дополнений в уголовное законодательство Союза ССР” и “О порядке применения мер административного взыскания к лицам, освобожденным от уголовной ответственности в соответствии со ст. 43 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик”. Предусмотрено, что лицо, совершившее преступление, не представляющее большой общественной опасности, может быть освобождено от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление и перевоспитание возможно без применения уголовного наказания. Такое лицо может быть привлечено к административной ответственности вместо уголовной, но лишь по делам о преступлениях, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок не свыше одного года либо другое, более мягкое наказание.

Административная ответственность отличается от других видов и по субъектам ответственности. К ним относятся не только физические лица — граждане и должностные лица, в некоторых случаях ответственность несут и предприятия, учреждения, организации, например за экологические правонарушения и правонарушения в торговле.
Согласно КоАП, ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста. При этом к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные правонарушения, применяются, как правило, иные, чем к взрослым меры, предусмотренные Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних. Случаи, когда несовершеннолетние (от 16 до 18 лет) отвечают на общих основаниях, определены ст. 14 КоАП. Родители и лица, их заменяющие, несут ответственность не за правонарушения детей, а в связи с ними за то, что не контролировали их поведение (ст. 19 Положения).

Что касается должностных лиц, работающих в государственных органах, то они, согласно ст. 15 КоАП, несут ответственность не только за нарушение общеобязательных правил своими действиями, но и некоторые правонарушения, которые считаются упущениями по службе. Сюда относятся административные правонарушения (проступки), связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности.

**Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок**
Рассмотрим более подробно административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, а также административную ответственность, которая следует за совершение таких правонарушений.

**1. Статья 158 КоАП РФ (“Мелкое хулиганство”)**

Мелкое хулиганство, то есть нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан, — влечет наложение штрафа в размере от десяти до пятидесяти рублей или исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием двадцати процентов заработка, а в случае, если по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, применение этих мер будет признано недостаточным, — административный арест на срок до пятнадцати суток.
Мелкое хулиганство — административное правонарушение, посягающее на общественный порядок. Оно свидетельствует о низкой культуре нарушителя, его эгоизме, пренебрежении интересам общества, других людей, его окружающих, об игнорировании правил приличия и благопристойности.
С объективной стороны мелкое хулиганство представляет собой действие, нарушающее порядок и спокойствие граждан. Такими действиями являются, в частности, нецензурная брань в общественных местах и оскорбительное приставание к гражданам. Перечень таких действий этим не исчерпывается, что подчеркивается словами статьи “ и другие подобные действия”.
Хулиганством может быть нарушен общественный порядок в любой сфере жизни и деятельности граждан: на производстве, в быту, в культурно-просветительных учреждениях; в любом нахождении людей: на улицах, в квартирах, в лесу и т. д.
Обычно мелкое хулиганство совершается при непосредственном присутствии людей, ибо именно в такой обстановке нарушителю удается в наибольшей мере продемонстрировать свое неуважение к обществу. Однако для наличия состава указанного проступка признак публичности не обязателен. Мелкое хулиганство будет иметь место и в том случае, когда лицо сделало непристойные надписи на заборе в отсутствие людей или когда ночью демонстративно нарушается покой спящих людей.

С субъективной стороны мелкое хулиганство характеризуется умыслом, обычно прямым. Лицо сознает, что его действия противоправны, оно предвидит, что в результате их совершения будут нарушены общественный порядок и спокойствие граждан, и желает этого. Но возможны случаи, когда нарушитель не желает этого, но сознательно допускает. В таких случаях мелкое хулиганство совершается с косвенным умыслом. Элементом субъективной стороны мелкого хулиганства является мотив удовлетворения индивидуальности потребностей самоутверждения путем игнорирования достоинства других людей.
Субъектом мелкого хулиганства может быть лицо, достигшее 16-летнего возраста.

По общему правилу, в качестве взыскания за мелкое хулиганство должны применяться штраф или исправительные работы в пределах, указанных в настоящей статье. Административный арест, как указано в статье, может применяться лишь в случае, если по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, применение штрафа или исправительных работ будет признано недостаточным. Основаниями для применения в качестве меры взыскания административного ареста являются, например, совершение наряду с мелким хулиганством другого серьезного административного правонарушения, отсутствие у правонарушителя постоянного места жительства, совершение в прошлом хулиганских действий.

Мелкое хулиганство отличается от хулиганских действий, наказуемых по ч. 1 ст. 213 УК РФ, меньшей степенью нарушения общественного порядка. Грубые нарушения общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающиеся применением насилия к гражданам либо угрозой его применения, а равно уничтожением либо повреждением чужого имущества, образуют состав указанного преступления, а не административного проступка.
В соответствии с разъяснением Пленума Верховного Суда РСФСР, содержащимся в постановлении от 24 декабря 1991 г. за № 5 (с внесенными в него в последующем изменениями) “О судебной практике по делам о хулиганстве”, “решая вопрос об отграничении уголовно наказуемого хулиганства от мелкого, следуем учитывать степень нарушения общественного порядка, которая определяется на основании совокупности обстоятельств дела, включая место и способ совершения противоправных действий, их интенсивность, продолжительность и т. д.”.

Этим же постановлением разъяснено: “Мелкое хулиганство, влекущее административную ответственность, связанное с сопротивлением работнику милиции, народному дружиннику, военнослужащему при исполнении ими обязанностей по охране общественного порядка, а равно гражданину в связи с его участием в пресечении мелкого хулиганства, не должно квалифицироваться по ч. 2 ст. 206 УК РСФСР (в настоящее время ч. 2. ст. 213 УК РФ). Такие действия, в зависимости от характера оказанного сопротивления, надлежит квалифицировать по соответствующей статье УК”.

Изучая материалы статистической отчетности по Ханты-Мансийскому автономному округу за первый квартал 1998 г. и за первое полугодие 1998 г., мы видим, что возросло количество административных правонарушений по ст. 158 КоАП “Мелкое хулиганство”. Так, если в первом квартале 1998 г. по округу было зарегистрировано 1732 правонарушения, то во втором квартале эта цифра уже возросла до 2303 административных правонарушений, то есть на 571 правонарушение больше, чем в первом квартале. А всего за первое полугодие 1998 г. по Ханты-Мансийскому автономному округу зарегистрировано 4035 правонарушений ст. 158 КоАП “Мелкое хулиганство”.

**2. Статья 159 КоАП РФ (“Стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и в не отведенных для этого местах или с нарушением установленного порядка”)**

Стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и в не установленных для этого местах, а также в отведенных местах с нарушением установленного порядка — влечет наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти рублей с конфискацией оружия и боевых припасов или без таковой.
Правонарушения, связанные со стрельбой из огнестрельного оружия в населенных пунктах и в других, не отведенных для этого местах, а также и в отведенных местах, но с нарушением установленного порядка, посягают на общественный порядок и личную безопасность граждан.
Федеральный закон РФ от 13 декабря 1996 г. “Об оружии” регулирует отношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации. Он направлен на защиту жизни и здоровья граждан, собственности, обеспечение общественной безопасности, охрану природных ресурсов, борьбу с преступностью, незаконным распространением оружия.
Данный закон в целях устранения различного, т. е. неоднозначного, понимания и толкования определяет ряд основных понятий, имеющих непосредственное отношение к комментируемой статье:

* оружие — устройство и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов;
* огнестрельное оружие — оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное действие за счет энергии порохового и иного заряда.

Названный закон относит к огнестрельному оружию:

* гражданское огнестрельное оружие — самообороны, спортивное и охотничье, включая гладкоствольное;
* служебное огнестрельное оружие;
* боевое ручное стрелковое оружие.

При этом любой из указанных видов огнестрельного оружия может явиться орудием совершения правонарушения, предусмотренного ст. 159 Кодекса, независимо от способа его производства — заводского или самодельного.

Газовое оружие самообороны: газовые пистолеты и револьверы, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковые и искровые разрядники; спортивное и охотничье пневматическое и сигнальное оружие; строительные пистолеты, ракетницы, взрывпакеты и иные имитационно-пиротехнические и осветительные средства — не относятся к огнестрельному оружию и не могут рассматриваться в качестве правонарушения по ст. 159 Кодекса.

Постановление Правительства РФ от 02 декабря 1993 г., утвердившее “Правила оборота служебного и гражданского оружия и боеприпасов к нему в Российской Федерации”, приказы МВД РФ от 30 декабря 1993 г. № 609 и от 24 января 1996 г. № 146, утвердившие Инструкцию о работе органов внутренних дел по контролю за оборотом служебного и гражданского оружия, и другие нормативные акты детально регулируют производство, продажу, передачу, приобретение, учет, хранение, ношение, транспортировку, использование, изъятие и уничтожение, экспорт и импорт оружия в Российской Федерации.
Диспозиция ст. 159 является бланкетной. Для определения характера нарушения необходимо обратиться к нормативным актам, регулирующим порядок использования оружия в различных условиях: при охране предприятий, учреждений, организаций; в учебных заведениях, тирах, при съемках кинофильмов и т. п.
Для состава данного правонарушения необходимо наличие одного из следующих признаков объективной стороны:

* стрельба в населенном пункте;
* стрельба не в специально отведенных для этого местах;
* стрельба с нарушением установленного в определенном месте порядка.

Под специально отведенными для стрельб местами понимаются стрелковые тиры, стрельбища, стрелково-охотничьи стенды государственных и общественных организаций, открытых по разрешениям органов внутренних дел, при соблюдении условий, обеспечивающих безопасность для окружающих.
Нарушением установленного порядка является несоблюдение безопасности в каждом конкретном месте, например, открытие огня без команды руководителя стрельб или после команды “отбой”, ведение огня из неисправного оружия или в опасных направлениях, передача оружия другим лицам и т. д.
Состав рассматриваемого правонарушения не предусматривает наступления каких-либо последствий в результате совершения противоправного деяния. Поэтому же действия, повлекшие вредные последствия, должны квалифицироваться в зависимости от их характера и тяжести (вред личности, ущерб собственности и др.) по соответствующим статьям УК РФ или настоящего Кодекса.
Субъектом рассматриваемого административного правонарушения могут быть достигшие 16-летнего возраста граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Право на приобретение гражданского огнестрельного оружия имеют граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, после получения лицензии на приобретение конкретного вида оружия в органах внутренних дел по месту жительства (ст. 13 закона “Об оружии”). Субъектами данного правонарушения могут рассматриваться лица, которым огнестрельное оружие вверено в связи с выполнением служебных обязанностей или передано во временное пользование предприятием, учреждением, организацией, а также лица, которые владеют либо пользуются таким оружием в нарушение установленного порядка.
Лица в возрасте от 16 до 18 лет за нарушение правил использования огнестрельного оружия подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Субъективная сторона правонарушения заключается в том, что виновный сознательно нарушает правила использования огнестрельного оружия и желает этого. Мотив и цель нарушения не имеют значения для квалификации содеянного. Данные правонарушения совершаются как с прямым умыслом, так и по неосторожности.

Санкция комментируемой нормы предусматривает наложение на правонарушителя штрафа с конфискацией оружия и боевых припасов или без таковой.

Конфискации подлежат оружие и боевые припасы, находящиеся в личной собственности нарушителя. Она не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Протокол о рассматриваемом правонарушении составляется сотрудником милиции, который вправе изъять огнестрельное оружие и боевые припасы до рассмотрения дела, о чем делается запись в протоколе с указанием марки или модели, калибра, серии и номера изымаемого оружия, количества и вида боевых припасов. При отказе добровольно предъявить оружие и боевые припасы сотрудник милиции вправе произвести личный досмотр и досмотр вещей нарушителя.
К лицу, совершившему данное правонарушение при исполнении служебных обязанностей, сотрудник милиции вправе применить личный досмотр и досмотр его вещей, изъятие огнестрельного оружия и боевых припасов лишь в случаях, не терпящих отлагательства.

Дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 159 Кодекса, рассматривают и налагают административные взыскания административные комиссии при органах местного самоуправления, а также непосредственно главы поселковой и сельской администрации по месту совершения нарушений.
Дела в отношении несовершеннолетних в возрасте от 16 до 18 лет с учетом личности нарушителя и характера правонарушителя могут быть переданы на рассмотрение в районную (городскую), районную в городе комиссию по делам несовершеннолетних.

Как видно из отчета по Ханты-Мансийскому автономному округу за первый и второй кварталы 1998 г. возросло количество правонарушений по ст. 159 КоАП. Так, например, если в первом квартале 1998 г. зарегистрировано 6 правонарушений, то во втором квартале 1998 г. зарегистрировано уже 13, то есть количество административных правонарушений только за второй квартал возросло в 2.1 раза, а всего за первое полугодие зарегистрировано 19 правонарушений по данной статье.

**3. Статья 160 КоАП РФ (“Приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки”)**

Приобретение самогона, чачи, араки, тутовой водки, браги и других крепких спиртных напитков домашней выработки — влечет наложение штрафа в размере от тридцати до ста рублей (в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 01 октября 1985 г.).

Опасность данного правонарушения состоит в том, что оно способствует самогоноварению и подрывает тем самым установленное правовыми актами положение о том, что признается в законном обороте при розничной и оптовой торговле алкогольная продукция только при наличии надлежащих учетных, финансовых и транспортных документов, а также документального подтверждения: соответствия ее требованиям стандартов, санитарных правил, норм и гигиенических нормативов, права на осуществление деятельности, связанной с оборотом этой продукции; ее государственной регистрации, легальности ее производства на территории России или поступления на таможенную территорию РФ алкогольной продукции иностранного производства (Указа Президента РФ от 18 августа 1996 г. “Об усилении государственного контроля за оборотом алкогольной продукции”). Правонарушение, предусмотренное ст. 160 Кодекса, ослабляет эффективность утвержденных постановлением Правительства РФ от 19 августа 1996 г. Правил розничной торговли алкогольной продукции на территории Российской Федерации и Положения о лицензировании розничной торговли алкогольной продукцией.
Таким образом, объектом посягательства комментируемого правонарушения выступают здоровье населения, общественный порядок, установленные правила торговли и нравственные нормы поведения.
Сам факт приобретения крепких спиртных напитков домашней выработки независимо от наступивших вредных последствий образуют состав оконченного административного правонарушения.
Под приобретением крепких спиртных напитков домашней выработки следует понимать их покупку, получение в виде дара или оплаты за какие-либо оказанные услуги, выполненную работу и т. п. Для наличия состава правонарушения и наступления ответственности не имеет значения, приобретались ли самогон и другие спиртные напитки домашней выработки непосредственно у изготовителя или других лиц.
К крепким спиртным напиткам домашней выработки, кроме прямо указанных в статье, относятся также спиртные напитки, выработанные путем отделения (перегонкой, выморозкой, с помощью центрифуги) алкогольной массы от продуктов брожения зерна, картофеля, свеклы, винограда, сахара, различных фруктов и других продуктов. Не относятся к крепким спиртным напиткам вино, пиво, квасы, наливки и другие напитки, изготовленные домашним способом посредством только естественного брожения.
Субъектом данного правонарушения может быть лицо, достигшее 16-летнего возраста.
С субъективной стороны приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки может быть совершено только с прямым умыслом: виновный сознает, что приобретает крепкие спиртные напитки домашней выработки, и желает совершать эти действия.
Дела о данном правонарушении рассматривают и налагают административные взыскания начальники или заместителя начальников отделов (управлений) городских и районных внутренних дел, начальники или заместители начальников органов внутренних дел на транспорте, начальники отделений милиции, имеющихся в системе органов внутренних дел, а также в труднодоступных или отдаленных населенных пунктах — главы поселковых и сельских администраций.

**4. Статья 160 (1) КоАП (“Продажи гражданами вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам”)**
Продажа гражданами вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам, — влечет наложение штрафа в размере до пятидесяти рублей с конфискацией вина домашней выработки (введена указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1986 г.).

Продажа гражданами вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам, представляет значительную опасность ее тесной связи с пьянством и алкоголизмом вследствие реализации вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам, создается благоприятная почва для алкоголизации населения, шинкарства, содержания притонов, нарушения общественного порядка, т. е. всего того, что идет вразрез с утверждением нравственных норм поведения. Продажа гражданами вина домашней выработки грубо нарушает установленные органами исполнительной власти и органами местного самоуправления правила розничной торговли алкогольной продукцией и положение о лицензировании этого рода деятельности, создает угрозу жизни и здоровью людей, связанную с отравлением покупателей данной “продукции”, произведенной с отступлением от элементарных санитарно-эпидемиологических правил, причиняет существенный вред финансовым интересам государства в результате уклонения от уплаты соответствующих налогов и сборов.

Административным правонарушением является продажа гражданами виноградных, плодово-ягодных вин, изготавливаемых условиях посредством только естественного брожения, т. е. путем сбраживания соответствующих соков без добавления спирта или спиртосодержащих жидкостей, а также без использования для повышения в них процента содержания алкоголя кустарной перегонки или иных процессов и технических средств.

Продажа, сбыт гражданами вина (крепких спиртных напитков домашней выработки), изготавливаемого путем отделения перегонкой или другим способом алкогольной массы (закваски, самогонной браги и т. п.) от продуктов брожения (зерна, картофеля, свеклы, винограда, сахара, ягод, фруктов и других продуктов), влекут уголовную ответственность в зависимости от размера и причиненного гражданам, организациям или государству имущественного ущерба. Продажа и сбыт вина, повлекшие по неосторожности массовое заболевание или отравление людей либо создавшие угрозу безопасности жизни и здоровью потребителей, влекут ответственность по ст. 171 (незаконное предпринимательство), ст. 236 (нарушение санитарно-эпидемиологических правил) и ст. 238 (выпуск или продажа товаров, не отвечающих требованиям безопасности) УК РФ.

При производстве по делу может быть назначена товароведческая экспертиза для установления крепости вина, способа его изготовления и исходного продукта.
Продажа гражданами вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам, — это реализация его с извлечением материальной выгоды. При этом не обязательно, чтобы материальную выгоду получило лицо, непосредственно реализующее вино, если оно действовало в интересах других лиц (например, в порядке оказания услуги кому-либо). Если же такое лицо действовало из собственных корыстных побуждений, то это должно расцениваться как отягчающее ответственность обстоятельство.

Типичным способом реализации вина является продажа, однако, возможны и другие действия, связанные с извлечением виновным материальной выгоды, например обмен вина на другие продукты или товары, передача его в счет уплаты долга или оплата им за работу вместо денежного вознаграждения.
Субъект правонарушения — лицо, достигшее 16-летнего возраста. Дела о правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет, подлежат направлению в комиссию по делам несовершеннолетних, которые применяют к виновным меры, предусмотренные Положением об этих комиссиях.
С субъективной стороны данное правонарушение совершается с прямым умыслом. Виновный считает, что он продает вино домашней выработки, и желает этого.
О совершении данного административного правонарушения полномочным должностным лицом составляется протокол, в котором особое внимание следует уделить описанию обстоятельств, свидетельствующих о продаже гражданами вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам. В протоколе должно быть четко указано, когда, где, кем реализовывалось вино, в каких конкретно противоправных действиях выразилось такое правонарушение. Изъятое вино в обязательном порядке подлежит конфискации.

Протокол и другие материалы могут направляться для рассмотрения и наложения взыскания в административные комиссии, а также главам поселковой и сельской администрации.

**5. Статья 160 (2) (“Изготовление или хранение без цели сбыта крепких спиртных напитков домашней выработки”)**

Изготовление или хранение без цели сбыта самогона, чачи, араки, тутовой водки, браги или других крепких спиртных напитков домашней выработки, изготовление или хранение без цели сбыта аппаратов для их выработки — влечет наложение штрафа в размере от ста до трехсот рублей (введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 05 июня 1987 г.).
Объектом рассматриваемого правонарушения является общественный порядок. Кроме того, самогоноварение причиняет значительный вред экономике государства и его финансовым интересам, поскольку для изготовления крепких спиртных напитков используются не по назначению многие продукты сельского хозяйства, а соответствующие налоги и сборы, естественно, не уплачиваются.

К крепким спиртным напиткам домашней выработки относятся жидкости любого цвета с содержанием спирта более 18 % об., полученные перегонкой любых спиртосодержащих жидкостей, приготовленных из различного углеводсодержащего сырья в домашних условиях. Такие спиртные напитки, именуемые как самогон, чача, арака, тутовая водка, различаются по компонентному химическому составу, обусловленному исходным сырьем. Однако общность их химической природы и способа изготовления позволяет объединить их общим понятием “самогон”. При этом следует иметь ввиду, что в практике встречаются самогоны с содержанием спирта менее 18 % об., что обусловлено особенностями технологии их изготовления, конструкции аппаратуры, используемой для их перегонки. К крепким спиртным напиткам домашней выработки, кроме перечисленных выше, относятся также и иные спиртные напитки, выработанные путем отделения перегонкой или другим способом алкогольной массы от продуктов брожения, — напитки типа настойки, наливки, коньяка. Признаками, характеризующими эти напитки, являются: содержание этилового спирта, сивушных масел, сахара и др.

К крепким спиртным напиткам домашней выработки законодателем отнесена и брага, которая характеризуется как спиртосодержащая жидкость, полученная путем брожения любого углеводсодержащего сырья: сахара, свеклы, картофеля, томатной пасты, гороха, зерновых культур и ряда других с содержанием спирта до 18 % об., изготовляемая как для употребления в качестве готового алкогольного напитка, так и для дальнейшей переработки в крепкий спиртной напиток домашней выработки. Основными признаками, необходимыми и достаточными для отнесения спиртосодержащей жидкости к браге, является наличие осадка, частиц сырья, дрожжей, сивушных масел, этилового спирта.

Не относится к крепким спиртным напиткам вина, квасы и другие напитки, изготовленные домашним способом посредством только естественного брожения.

Аппаратами для изготовления крепких спиртных напитков домашней выработки признаются не только самогонные аппараты, изготовленные непосредственно для получения самогона, но и другие предметы, специально приспособленные для отделения алкогольной массы от продуктов брожения.
Рассматриваемое правонарушение охватывает собой изготовление или хранение крепких спиртных напитков домашней выработки и аппаратов для их выработки. Исходя из содержания ст. 160 (2), для привлечения в административной ответственности достаточно совершения любого из названных действий: а) изготовления крепких спиртных напитков, б) хранения этих напитков, в) изготовления аппаратов для их выработки и г) хранения данных аппаратов.

Под хранением спиртных напитков понимается их содержание про запас у себя дома или у кого-либо в помещении либо укрытие их в другом месте независимо от того, кем они изготовлены — самим хранителем или другим лицом. Хранение является длящимся деянием с начала хранения и длится до его прекращения (вследствие употребления хранящегося напитка, его уничтожения, передачи кому-либо, изъятия другими лицами, пресечения деяния и т. д.).

При этом хранение крепких спиртных напитков домашней выработки, приобретенных для собственного потребления, как и само приобретение их, предусматривает административную ответственность уже по ст. 160.

Изготовление аппаратов для получения крепких спиртных напитков домашней выработки предусматривает собой как создание аппарата, составные элементы которого частично или полностью индивидуального изготовления смонтированы в единую систему, так и применение устройств, полностью состоящих из предметов домашнего обихода и бытового назначения. Например, молочная фляга, стальная труба, свернутая в виде змеевика (спирали), впаянные в единую систему, представляют собой устройство для выработки рассматриваемых спиртных напитков. Хранение данных аппаратов означает их содержание в каком-либо месте независимо от того, кем они изготовлены.

С субъективной стороны изготовление крепких спиртных напитков домашней выработки и связанные с ним действия совершаются с прямым умыслом. Лицо сознает общественно вредный характер своих действий и желает их совершить. Анализируемый состав административного правонарушения предусматривает ответственность за изготовление самогона без цели сбыта, то есть когда крепкие спиртные напитки домашней выработки изготовляются и хранятся для собственного потребления, угощения или бесплатной передачи другим лицам. Изготовление и хранение аппаратов для выработки данных напитков также осуществляется в личных интересах.

Субъектом рассматриваемого правонарушения являются граждане, достигшие к моменту его совершения 16-летнего возраста.
Дела о правонарушении, предусмотренном ст. 160 (2) Кодекса, рассматривают и налагают административные взыскания начальники или заместителя начальников отделов (управлений) городских и районных органов внутренних дел, начальники или заместителя начальников органов внутренних дел на транспорте, а также начальники отделений милиции, имеющиеся в системе органов внутренних дел.

**6. Статья 161 КоАП РФ (“Распитие спиртных напитков на производстве”)**

Распитие спиртных напитков на производстве (на рабочих местах, в помещениях и на территории предприятий, учреждений, организаций) или пребывание на работе в нетрезвом состоянии — влечет наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти рублей.
Участие мастеров, начальников участков, смен, цехов и других руководителей в распитии с подчиненными им работниками спиртных напитков на производстве или непринятие им мер к отстранению от работы лиц, находящихся в нетрезвом состоянии, либо сокрытие случаев распития спиртных напитков или появления на работе в нетрезвом состоянии подчиненных им работников — влечет наложение штрафа в размере от пятидесяти до ста рублей (в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР до 01 октября 1985 г.).
Общественная вредность данного правонарушения определяется тем, что распитие спиртных напитков на производстве или появление на работе в нетрезвом состоянии нарушают общественный порядок и общественную безопасность, влияет на нормальную производственную деятельность предприятий, учреждений, организаций, на состояние производительности труда, не редко влекут за собой случаи пожаров, аварий на производстве, становятся причиной производственного травматизма.

В части 1 ст. 161 предусмотрена административная ответственность за два правонарушения:

* распитие спиртных напитков на производстве;
* пребывание на работе в нетрезвом состоянии.

Для привлечения лица к административной ответственности по части 1 ст. 161 достаточно самого факта распития спиртных напитков на производстве или пребывания на работе в нетрезвом состоянии и не требуется совершения других противоправных действий.
Привлекать к административной ответственности следует не только за распитие спиртных напитков, производимых промышленностью, но и за распитие жидкостей, не являющихся спиртными напитками, но содержащих спирт в своей основе (одеколонов, лосьонов, клея, технического спирта, тормозной жидкости и т. д.).

К административной ответственности за пребывание на работе в нетрезвом состоянии следует привлекать тех лиц, у которых в организме обнаружено наличие алкоголя. Пребывание на работе под влиянием остаточных явлений алкогольного опьянения или, как принято говорить “с похмелья“, следует квалифицировать как пребывание на работе в нетрезвом состоянии.

В ч. 2 ст. 161 речь идет о руководителях, которым работники, допустившие распитие спиртных напитков на производстве или пребывание на работе в нетрезвом состоянии, подчинены непосредственно. К указанному в статье перечню руководителей относятся бригадиры производственных бригад.
Субъектом данного правонарушения являются как граждане, так и должностные лица. Ответственность за правонарушение наступает с 16-летнего возраста.
Действия, предусмотренные комментируемой статьей, совершаются умышленно, так как лицо, совершая их, сознает противоправный характер своих действий, предвидит их вредные последствия или сознательно допускает наступление последних.

Дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 161 Кодекса, рассматриваются административными комиссиями при районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских органах сельского самоуправления, главами поселковых и сельских органах местного самоуправления, главами поселковых и сельских администраций или комиссиями по борьбе с пьянством при районных, городских, районных в городах органах местного самоуправления.
Кроме того, материалы о правонарушениях, предусмотренных ст. 161, могут передаваться на рассмотрение общественной организации или трудового коллектива, а также комиссии по борьбе с пьянством, действующей на предприятии, в учреждении, организации, органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Данные материалы могут также передаваться на рассмотрение общественности администрацией предприятий, учреждений и организаций, где выявлены правонарушения, предусмотренные комментируемой статьей Кодекса.

**7. Статья 162 КоАП (“Распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде”)**

Распитие спиртных напитков на улицах, на стадионов, в скверах, парках, во вех видах общественного транспорта и в других общественных местах, кроме предприятий торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков в розлив разрешена исполнительным комитетом местного Совета народных депутатов, или появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, — влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от двадцати до тридцати рублей.

Те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания, — влекут наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти рублей.

Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде, влекут наложение штрафа в размере от пятидесяти до ста рублей либо исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием двадцати процентов заработка, а в исключительных случаях, если по обстоятельствам дела и с учетом личности нарушителя применение этих мер будет признано недостаточным, — административный арест на срок до 15 суток.
Появление в общественных местах в пьяном виде подростков до 16 лет, а равно распитие ими спиртных напитков — влечет наложение штрафа на родителей или лиц, их заменяющих, в размере от тридцати до пятидесяти рублей (в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 г.).
Данной статьей предусмотрена административная ответственность за два правонарушения:

* распитие спиртных напитков в общественных местах;
* появление в общественных местах в пьяном виде.

Объектом такого правонарушения, как появление в общественном месте в пьяном виде, являются общественный порядок, человеческое достоинство и общественная нравственность.

Распитие спиртных напитков в общественных местах (улица, стадион, парк, общественный транспорт и т. д.) противоречит принятым в обществе правилам поведения, мешает окружающим, создает условия для таких нарушений, не только тогда, когда спиртные напитки или часть их уже распиты, но и когда они подготовлены к употреблению (например, спиртное налито в стаканы).

Для привлечения к административной ответственности за рассматриваемое правонарушение достаточно самого факта распития спиртных напитков в общественных местах (кроме предприятий торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков в розлив разрешена органом местного самоуправления), или появления в общественном месте в пьяном виде и не требуется совершения других противоправных действий.
Если распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, сопровождается нецензурной бранью, оскорбительным приставанием к гражданам или другими подобными действиями, нарушающими общественный порядок и спокойствие граждан, то лицо может быть привлечено к административной ответственности и за мелкое хулиганство по ст. 158 Кодекса.

К общественным местам, где запрещено распитие спиртных напитков и появление в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, относятся, кроме перечисленных в комментируемой статье, следующие: дворы, подъезды, лестничные клетки, лифты жилых домов; зрелищные предприятия (театры, кинотеатры, дворцы культуры); пляжи. В их число входят и такие территории, которые обычно к общественным местам не относятся, но становятся ими во время отдыха там граждан.

Появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющим человеческое достоинство и общественную нравственность, является правонарушением независимо от того, употреблялись ли спиртные напитки в ресторане, дома или в гостях. Если последние распивались в общественном месте, то в действиях гражданина могут одновременно иметь место два последовательно совершаемых правонарушения, предусмотренных комментируемой статьей.

Особенность объективной стороны этого правонарушения состоит в том, что лицо находится в общественном месте не просто в пьяном виде, а в таком, который оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, в частности, если:

* поведение лица в состоянии опьянения явно нарушает общепризнанные нормы (непристойные высказывания или жесты, грубые выкрики, назойливое приставание к гражданам и т. п.);
* нарушитель находится в общественном месте в неприличном виде (грязная, мокрая, расстегнутая одежда, неопрятный внешний вид, вызывающий брезгливость и отвращение);
* из-за опьянения лицо полностью или в значительной мере утратило ориентацию (бесцельно стоит или также бесцельно передвигается с места на место, нарушена координация движений и, как следствие, — неустойчивость, шатающаяся походка, утрата чувства стыда);
* полная беспомощность пьяного (в общественном месте лежит в бесчувственном состоянии).

Субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2, 3 ст. 162, могут быть лица, достигшие 16-летнего возраста.

субъективной стороны состав распития спиртных напитков в общественных местах или появления в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, образуют умышленные действия виновного.
Субъектами правонарушений по ч. 4 ст. 162 выступают родители или лица, их заменяющие. Для привлечения к ответственности родителей или лиц, их заменяющих, за появление их детей в общественных местах в пьяном виде достаточно самого факта наличия спиртного в организме подростка.
Дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 162 Кодекса, рассматривают и налагают взыскания в виде предупреждения и штрафа органы внутренних дел (милиции), а по ч. 3 данной статьи — судьи районных судов единолично, налагая такие взыскания, как штраф, исправительные работы или административный арест.

Дела по ч. 4 ст. рассматривают комиссии по делам несовершеннолетних.
Анализируя статистические отчеты по Ханты-Мансийскому автономному округу за первый квартал 1998 г. и первое полугодие 1998 г., которые расположены в приложении 1 и 2, можно сказать, как резко возросло количество административных правонарушений по ст. 160, 160 (2), 162 (пунктов I – IV) КоАП, если в первом квартале 1998 г. их было зарегистрировано 10592, то во втором квартале 1998 г. цифра составила 16655 правонарушений, т. е. почти в 1.7 раза больше, чем в первом квартале этого же года.

**8. Статья 163 КоАП (“Доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения”)**

Доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения родителями несовершеннолетнего или иными лицами — влечет наложение штрафа в размере от пятидесяти до ста рублей (в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 01 октября 1985 г.).

Объектами данного правонарушения являются общественный порядок, здоровье и нравственное воспитание подрастающего поколения.
Состав правонарушения охватывает любые формы и средства, которыми несовершеннолетний склоняется к употреблению спиртных напитков, — распитие спиртных напитков в семьей, дача средств на выпивку и т. п. Для наступления административной ответственности по ст. 163 не имеет значения, до какой степени опьянения был доведен несовершеннолетний, — главное, чтобы его состояние с медицинской точки зрения диагностировалось как состояние опьянения в любой степени.

Объективная сторона этого правонарушения охватывает единичные факты доведения несовершеннолетнего до состояния опьянения. При вовлечении несовершеннолетнего в пьянство, т. е. в систематическое употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ наступает ответственность по ст. 151 УК РФ. При оценке же единичных случаев распития взрослыми с несовершеннолетним спиртных напитков орган, рассматривающий дело, должен исходить из конкретных обстоятельств, цели, мотива и повода распития спиртных напитков, их количества, возраста участников выпивки и иных данных и решить вопрос о юридической квалификации содеянного, виде и мере ответственности (административной или уголовной), которое необходимо принять в отношении взрослого.
Субъектом данного правонарушения могут быть родители несовершеннолетнего и иные лица, достигшие 18 лет, как лица, заменяющие родителей (опекуны, попечители), так и знакомые несовершеннолетнего и т. п. При квалификации правонарушения следует учитывать, что несовершеннолетний не должен находиться в отношении этих лиц в той или иной зависимости. Действия лица, которое в силу своих профессиональных обязанностей (например, педагог) или согласно действующим правилам, инструкциям, положениям, а равно по поручению должностного лица осуществляло воспитание либо обучение работающего или учащегося несовершеннолетнего, и последний находился в зависимости от такого лица, квалифицируется по ч. 2 ст. 151 УК РФ.

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется только прямым умыслом.

Дела о данном правонарушении рассматривают административные комиссии при органах местного самоуправления (кроме дел в отношении родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих).
Дела в отношении родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих, рассматривают районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних.

**Статистика** за первый квартал 1998 г. и за первое полугодие 1998 г. по Ханты-Мансийскому автономному округу показывает, что по ст. 163 КоАП также зарегистрированы административные правонарушения, что говорит, о том, что родители мало уделяют внимания своим несовершеннолетним детям для того, чтобы занять их досуг. Так в первом квартале 1998 г. зарегистрировано 67 правонарушений, а во втором квартале 1998 г. — 89, а всего за первое полугодие эта цифра составила 156 правонарушений (см. приложение 1 и 2).

**9. Статья 164 КоАП (“Невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей“)**

Злостное невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетних детей, а также потребление несовершеннолетними наркотических веществ без назначения врача или совершение ими других правонарушений (кроме правонарушений, предусмотренных часть четвертой статьи 162 настоящего Кодекса) и часть второй настоящей статьи, — влечет предупреждение или наложение штрафа на родителей или лиц, их заменяющих, в размере до тридцати рублей.

Мелкое хулиганство или хулиганство, совершенное подростками в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, — влечет наложение штрафа на родителей или лиц, их заменяющих, в размере от десяти до тридцати рублей (в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 01 октября 1985 г.).
В ст. 164 предусмотрены различные виды административно наказуемого нарушения родителями или лицами, их заменяющими, своих обязанностей по воспитанию детей:

* злостное невыполнение этими лицами обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетних детей;
* потребление несовершеннолетними наркотических веществ без назначения врача;
* совершение несовершеннолетними иных правонарушений;
* мелкое хулиганство или хулиганство, совершенное подростками от 14 до 16 лет.

Под невыполнением обязанностей по воспитанию и обучению детей следует понимать различные формы бездействия, в результате которого отсутствует должная забота о воспитании и образовании несовершеннолетних. Уклонение родителей и лиц, из заменяющих, от выполнения своих обязанностей может выражаться в том, что они не заботятся о нравственном воспитании, физическом развитии детей и укрепления их здоровья, создания необходимых условий для своевременного получения ими образования, успешного обучения, подготовке к трудовой деятельности.
Воспитание состоит из различного рода действий родителей, одним из элементов которых является надзор за поведением ребенка. Поэтому легкомысленное либо безразличное отношение родителей или лиц, их заменяющих, к поведению ребенка, отсутствие должного наблюдения за поведением и его соответствием нормам жизни общества часто ведут к совершению детьми правонарушений. В силу этого основанием ответственности родителей в случае совершения детьми административных проступков и иных правонарушений является также ненадлежащее выполнение родителями обязанностей по воспитанию, приведшее к правонарушению несовершеннолетнего.

Ответственность родителей или лиц, их заменяющих, по комментируемой статье может наступать в случае совершения подростками административных правонарушений и преступлений: потребления наркотических веществ без назначения врача, любых других правонарушений. Однако за появление в общественных местах в пьяном виде подростков в возрасте до 16 лет, а также за распитие ими спиртных напитков ответственность наступает по ч. 4 ст. 162, а за мелкое хулиганство и хулиганство, совершенное в возрасте от 14 до 16 лет, по ч. 2 ст. 164.
Во всех случаях родители несут ответственность за свое бездействие, в результате которого происходит ненадлежащее воспитание либо обучение детей, совершение ими правонарушений. Административная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, по ст. 164 имеет самостоятельное основание и наступает не за совершение подростками правонарушений, а в связи с ними, наряду с применением предусмотренных законодательством мер к самим несовершеннолетним.

Комментируемая статья применяется лишь в случае, если уклонение виновного от выполнения обязанностей по воспитанию и обучению детей носило злостный характер. Вопрос о том, явилось ли невыполнение обязанностей злостным, решается в каждом конкретном случае с учетом продолжительности и причин ненадлежащего отношения к воспитанию и обучению детей, причин отсутствия условий для своевременного и успешного их обучения, длительности отсутствия надзора за поведением и обучением ребенка и всех других обстоятельств дела. О злостности может свидетельствовать, в частности, повторность (неоднократность) нарушений несовершеннолетним правовых норм и нравственных норм поведения, характер этих нарушений; наличие ранее предупреждений родителей различными органами (комиссиями по делам несовершеннолетних, органами внутренних дел, администрациями школ, профтехучилищ и др.) о неудовлетворительном поведении либо успеваемости ребенка и т. п.

Ответственность по комментируемой статье могут нести не только родители, т. е. лица, записанные отцом или матерью ребенка, в том числе и те, отцовство которых установлено в соответствующем порядке, но и иные лица, которых закон приравнивает к ним в части выполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей: а) усыновители, обладающие по отношению к ребенку тем же объемом прав и обязанностей, как и законные родители; б) опекуны и попечители, обязанности которых в части воспитания их подопечных идентичны обязанностям родителей.

Так как лишение родительских прав освобождает от обязанностей по воспитанию детей, лица, лишенные в установленном законом порядке родительских прав, не подлежат административной ответственности по данной статье.

Родители вправе отдавать детей на воспитание в соответствующие государственные образовательные учреждения (например, интернаты) или отдельным гражданам, однако обязанность их воспитания в этом случае остается на родителях, и они несут ответственность за ненадлежащее его осуществление.

Обязанности по воспитанию детей родители и лица, их заменяющие, несут до совершеннолетия ребенка. С его достижением гражданин признается полностью дееспособным, и правовая обязанность родителей осуществлять его воспитание отпадает. В соответствии с этим состав данного правонарушения включает невыполнение обязанностей по воспитанию и обучению лишь несовершеннолетних.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетними, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним, влечет уголовную ответственность по ст. 156 УК РФ.

Родители или лица, их заменяющие, могут нести ответственность по ст. 164 лишь при виновном поведении. Поэтому взыскание не налагается на лиц, не выполняющих своих родительских обязанностей по воспитанию детей вследствие душевной болезни, слабоумия или иного хронического заболевания и по другим причинам, от них не зависящим.

Дела в отношении родителей несовершеннолетних детей или лиц, их заменяющих, по ч. 1 ст. 164 рассматриваются районными (городскими), районными в городах комиссиями по делам несовершеннолетних, а по ч. 2 ст. 164 — органами внутренних дел (милицией).
Размеры налагаемых штрафов по каждому из вышеназванных видов правонарушений определяются в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 г.

И если мы снова обратимся к статистическим отчетам по Ханты-Мансийскому автономному округу за первый квартал 1998 г. и первое полугодие 1998 г., из них видно, что по ст. 164 “Невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей” за первый квартал 1998 г. зарегистрировано 687 правонарушений, а во втором квартале количество этих правонарушений возросло до 1043, т. е. больше на 356 правонарушений. Рост составил 1.5 раза. А всего за полугодие зарегистрировано 1730 правонарушений (см. приложение 1 и 2).

**10. Статья 164 (1) КоАП “Азартные игры”**

Участие в азартных играх (в карты, рулетку “наперсток” и другие) на деньги, вещи и иные ценности, а равно принятие ставок частными лицами на спортивных и иных состязаниях — влекут предупреждение или наложение штрафа в размере до пятидесяти рублей с конфискацией игральных принадлежностей, а также денег, вещей и иных ценностей, являющихся ставкой в игре, или без таковой.
Те же действия, совершенные лицом, которое в течение года подвергалось административному взысканию за одно из нарушений, предусмотренных частью первой настоящей статьи, — влекут наложение штрафа в размере от пятидесяти до трехсот рублей с конфискацией игральных принадлежностей, а также денег, вещей и иных ценностей, являющихся ставкой в игре, или без таковой.

Организация азартных игр — влечет наложение штрафа в размере от ста до пятисот рублей с конфискацией игральных принадлежностей, а также денег, вещей и иных ценностей, являющихся ставкой в игре (введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 августа 1988 г.).
Участие в азартных играх (в карты, рулетку “наперсток” и др.) на деньги, ценные вещи и иные ценности, а также принятие ставок частными лицами на спортивных и иных состязаниях в соответствии со ст. 164 (1) Кодекса влекут административную ответственность. Данное административное правонарушение посягает на общественный порядок, способствует развитию паразитических наклонностей у неустойчивых граждан, подрывает нравственные устои общества.
Под азартными играми следует понимать не только игры, в которых выигрыш зависит от умения игрока и от случайности, но и так называемые коммерческие карточные игры, например, преферанс, винт, а также игры на деньги в бильярд, домино, лото, “железку”, нарды и т. д. Иными словами, в основе игры должен быть денежный выигрыш, вещи и иные ценности.

Проявлениями объективной стороны участия в азартных играх на деньги, вещи и иные ценности следует считать дачу лицом согласия на игру, внесения денежной либо иной материальной ставки, практическое выполнение условий игры.

Правонарушение в виде участия в азартных играх на деньги, вещи и иные ценности проявляется, во-первых, в даче лицом согласия на игру, во-вторых, во внесение денежной либо материальной ставки, в-третьих, в практическом выполнении условий игры. Данное административное правонарушение выражается также в принятии ставок отдельными гражданами в виде денег, вещей и других ценностей в период проведения спортивных и иных зрелищных состязаний (например, в бегах, во время футбольных и хоккейных матчах и т. д.).

Еще большую опасность представляет организация азартных игр, что выражается в следующих действиях:

* обеспечение участников игральными принадлежностями;
* вовлечение в игру широкого круга лиц (рекламирование, разыгрывание организаторами игр “сюжетов” в которых согласившийся на игру “прохожий” выигрывает ставку и, тем самым, возбуждает у зрителей желание принять участие в игре и др.);
* создание благоприятных условий для игры (формирование системы своевременного оповещения игрока о появлении представителей правоохранительных органов, недопущение организации аналогичных игр поблизости другими группами, обеспечение личной безопасности организаторов игр и др.);
* действия собственно игрока, являющегося одним из организаторов игр. Так, привлечению к административной ответственности за организацию игры в “наперсток” подлежат не только игрок, который располагает игральными принадлежностями, является инициатором и непосредственным участником игры, но и другие члены группы — зазывалы, поддавалы, стремщики, казначеи, “бойцы” и собственно руководитель всей группы.

Одним из условий наступления ответственности по ст. 164 (1) Кодекса является совершение указанного проступка на улицах, стадионах, скверах, парках, во всех видах общественного транспорта и в других общественных местах.

Вместе с тем анализ содержания указанной статьи позволяет сделать вывод о том, что место совершения проступка (общественное или иное) не является квалифицирующим обстоятельством при привлечении виновного к ответственности.
В то же время организация и участие в азартных играх в специально оборудованных помещениях (казино, ночные клубы, залы игровых автоматов) с предварительным получением в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления разрешений (лицензии) на их открытие не являются правонарушениями и, следовательно, не влекут административной ответственности при условии законного открытия и функционирования подобных предпринимательских заведений.

Субъектом правонарушения может быть вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.
Причем данное правонарушение может быть совершено только умышленно: виновный сознает характер совершаемых действий и желает получить определенную материальную выгоду.
О совершении данного административного правонарушения сотрудниками милиции, а при их отсутствии народными дружинниками составляется протокол, в котором отмечаются обстоятельства, свидетельствующие о занятии азартными играми на деньги и иные ценности, а равно принятии ставок частными лицами на спортивных и иных состязаниях. Протокол и другие материалы, свидетельствующие о правонарушении, а также характеризующие личность правонарушителя, направляются в районный суд. Решение по ним принимается судьей единолично.
Дела о правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет, подлежат направлению в комиссию по делам несовершеннолетних, которые применяют к виновным меры, предусмотренные Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних.

**11. Статья 164 (2) “Занятие проституцией”**

Занятие проституцией — влечет предупреждение или наложение штрафа в размере сто рублей.
Те же действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, — влекут наложение штрафа в размере до двухсот рублей (введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 мая 1987 г.).
Под проституцией следует понимать вступление женщины в половую связь с мужчиной за материальное вознаграждение.

Само понятие проституции предполагает систематичность действий, направленных на получение материальной выгоды от половых сношений с мужчинами. Поэтому отдельный, единичный факт вступления в половую связь с мужчиной за вознаграждение не содержит признаков комментируемого деяния. Под систематичностью следует понимать неоднократное (более двух раз в течение года) вступление в половую связь с мужчинами за материальное вознаграждение.
Занятие проституцией в виде промысла предполагает систематическое вступление в половую связь с мужчинами за материальное вознаграждение при условии, что это вознаграждение — основной или дополнительный, но более или менее постоянный источник извлечения материальной выгоды. При этом размер вознаграждения, получаемого за каждый половой акт, для квалификации значения не имеет. В качестве материального вознаграждения может выступать не только российская и иностранная валюта, но и различные предметы материального мира (вещи, ценности, спиртные напитки и т. д.).
С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется прямым умыслом, т. е. женщина осознает противоправность своих действий и желает их совершить. Кроме того, у правонарушителя присутствует четко выраженная цель — извлечение материальной выгоды.
Получение материальной выгоды — конститутивный признак проституции, причем эта цель формируется у правонарушителя до вступления в половую связь. Поэтому проституция отсутствует там, где женщина не получает материальной выгоды от половой связи.

Вовлечение в занятие проституцией путем применения насилия или угрозы его применения, шантажа, уничтожения или повреждения имущества либо путем обмана влечет уголовную ответственность по ст. 240 УК РФ. Вовлечение в занятие проституцией несовершеннолетнего также влечет уголовную ответственность по ст. 151 УК РФ. Если же подобные действия совершают родители, педагоги либо иные лица, на которых законом возложена обязанность по воспитанию несовершеннолетнего, то по данной статье виновные подвергаются более суровому уголовному наказанию. За организацию или содержание притонов для занятий проституцией предусмотрена уголовная ответственность по ст. 241 УК РФ.

Субъектом комментируемого правонарушения являются лица женского пола, достигшие 16-летнего возраста.
Лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они занимаются проституцией, вызываются в милицию для официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения и регистрации. К таким лицам могут быть применены уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел (милиции) административное задержание, личный досмотр, досмотр и изъятие вещей.
Протоколы о данном правонарушении составляются сотрудниками милиции. Для составления протокола о данном правонарушении правонарушитель может быть сотрудником милиции доставлен в орган внутренних дел.

Дела о названном правонарушении рассматривают административные комиссии при районных, городских, районных в городах органах местного самоуправления.
Лица, подвергнутые административному взысканию за занятие проституцией, в целях выявления и лечения венерических заболеваний подлежат направлению на медицинское обследование или в орган внутренних дел. Эти лица сотрудниками милиции могут быть подвергнуты приводу. В случае отказа без уважительных причин следовать в медицинское учреждение или в орган внутренних дел (милицию) привод производится в принудительном порядке.

**12. Статья 164 (3) “Приставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей”**

Нарушение общественного порядка, выразившееся в приставании к иностранным гражданам с целью купли, обмена или приобретения иным способом у них вещей — влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до ста рублей с конфискацией приобретенных вещей или без таковой.
Те же действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, — влекут наложение штрафа в размере до двухсот рублей с конфискацией приобретенных вещей (введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 мая 1987 г.).
Объектом данного правонарушения выступает общественный порядок и спокойствие иностранных граждан.
Предметом купли, обмена или приобретения “иным способом” могут выступать как носильные вещи, так и другие предметы (спиртные напитки, сигареты, жевательная резинка и т. д.).

В случае купли, обмена или приобретения иным способом у иностранных граждан валюты, валютных ценностей и ценных бумаг правонарушитель привлекается к административной ответственности по ст. 153 Кодекса.

Под приставанием следует понимать неоднократное, назойливое, настойчивое обращение к иностранным гражданам с целью приобретения у них вещей.
Для данного состава не имеет значения место приставания к иностранным гражданам: улица, общественный транспорт, гостиница и т. п.
Комментируемая статья имеет в виду не фактическое приобретение вещей у иностранных граждан, а цель их приобретения. Поэтому правонарушение образует оконченный состав и в том случае, когда по независящим от правонарушителя причинам он не достиг желаемой цели после неоднократных обращений к иностранным гражданам.
Ответственность за приставание к иностранным гражданам с целью купли, обмена или приобретения иным способом у них вещей несут лица, достигшие 16-летнего возраста.
Дела о данном правонарушении рассматривают органы внутренних дел (милиции).

**Заключение**

В последние годы в России было принято множество законов и других нормативных актов по организации и деятельности органов исполнительной власти. Однако порядок их функционирования, вопросы процедуры еще не нашли необходимого правового закрепления. Процессуальные нормы общего характера содержатся по существу лишь в Кодексе об административных правонарушениях РФ, в котором административная процедура лишь частично урегулирована. Рассмотрение органами исполнительной власти заявлений граждан по их индивидуальным делам, не носящим характера административных правонарушений, и в особенности нормотворческая процедура, не получило еще должного нормативного регулирования. Из-за этого российские граждане и юридические лица остаются зачастую беспомощными перед лицом нашей бюрократии.

Во многих развитых зарубежных странах порядок работы административных учреждений уже давно регулируется комплексными правовыми актами. В этом отношении выделяются в особенности Соединенные Штаты Америки. Здесь административная процедура урегулирована полностью. Подробно регламентированы все виды административной деятельности: нормотворчество, а также исполнительная, правоприменительная, правоохранительная деятельность — то, что американцы называют административной юстицией или квазисудебной деятельностью. Практически все действия административных учреждений и их должностных лиц, кроме тех, о которых есть специальные оговорки в законах, охватываются нормами административно-процессуального права. Урегулированы также все стадии административного процесса: от расследования и сбора информации, подготовки проекта нормативного или индивидуального акта, рассмотрения его в открытом заседании, принятия по нему решения, обнародования этого решения до обжалования его в вышестоящие органы и затем в суд, рассмотрения и вынесения судом постановления по административному делу. Причем упор в праве делается на процессуальные гарантии прав частных лиц, физических и юридических.

Американцы не выделяют процессуальные нормы из своего административного права. Но эти нормы являются в нем доминирующими. Административная процедура в США представляет собой фактически итого юридической практики по защите адвокатами интересов частных лиц, недовольных действиями административных учреждений. Жалобы этих лиц рассматривались судами, которые обычно всегда становились на сторону потерпевших, если не соблюдалась справедливая процедура. А самой справедливой считалась та, которая применялась в судах. Английские и американские суды на протяжении веков совершенствовали порядок принятия к своему производству и рассмотрения дел и действительно сделали его максимально справедливым в рамках системы господства права, господства равных прав при неодинаковых возможностях отдельных лиц — изобретение человечества, может быть, не абсолютно совершенное, но наилучшее в его истории. Это судебное правотворчество нашло свое закрепление в Конституции США, в частности, в V и XIV поправках к ней. В XIV поправке также говорится о надлежащей правовой процедуре, но уже применительно к штатам. При этом такая процедура обязательно включает в себя, по мнению американских юристов, два элемента: оповещение и слушание, т. е. оповещение всех заинтересованных лиц о предстоящем рассмотрении их дела и предоставление им возможности участвовать в его рассмотрении.

В США, Великобритании, Франции и многих других развитых странах суды стали главными творцами административного и административно-процессуального права. Часто они имели дело с недостаточным, а нередко с противоречивым и неясным законодательным регулированием административной деятельности и поэтому стали дополнять, уточнять и прояснять действующее законодательство.

В цивилизованных странах суды обладают высшей юридической властью, поскольку согласно писаным законам или обычаям они являются последней инстанцией, разрешающей споры о праве. Их толкование законов и других нормативных актов является самым авторитетным и окончательным. Юристы, изучающие право или практикующие, прежде всего, анализируют судебную практику. В выступлениях судей, постановлениях судов дается основательный анализ норм Конституции, законов, подзаконных актов, судебной практики, трудов видных ученых. И это часто бывает достаточным для того, чтобы уяснить себе, какую позицию занять по тому или иному спорному вопросу права.

Согласно параграфу 551 пятого раздела Свода законов США, в качестве обязательного участника административного процесса выступает административное учреждение. Круг административных учреждений определен методом исключения и институционально, и функционально. Институционально к их числу относятся все правительственные органы, кроме Конгресса США, судов, обычных и третейских, органов управления столичным округом, территориями и владениями США, военных судов, комиссий и органов управления в районах боевых действий или на оккупированных территориях. Таким образом, участниками административного процесса со стороны государства могут быть только органы исполнительной власти. Далее, к числу административных относятся только те учреждения исполнительной власти, которые наделены полномочиями принимать властные решения о правах и обязанностях частных лиц. Такие решения оформляются в виде нормативных актов, называемых обычно правилами, и в виде индивидуальных актов — приказов, издаваемых по итогам рассмотрения отдельных дел конкретных частных лиц. Соответственно, из числа самостоятельных участников административного процесса исключаются публичные корпорации и органы исполнительной власти, выполняющие вспомогательные, совещательные функции, например, учреждения, входящие в состав Исполнительного управления президента.

Таким образом, федеральными административными учреждениями США являются 12 департаментов и несколько десятков независимых ведомств17.

Американцы приложили большие усилия к тому, чтобы сделать административный процесс открытым, доступным для всех заинтересованных лиц, для широкой общественности, с тем, чтобы оградить население от произвола бюрократии. Это делается путем широкого информирования граждан о том, чем администрация занимается, контролем граждан за заведенными на них делами путем проведения открытых заседаний коллегиальных органов и открытых слушаний в учреждениях нормотворческих и квазисудебных дел. Граждане имеют также права на получение от учреждения указателя всех актов, которые должны быть опубликованы или предоставлены в распоряжение граждан. На все эти материалы учреждение может ссылаться в суде, выступая против частного лица, только в тех случаях, когда они были внесены в указатель и опубликованы или открыты для свободного к ним доступа либо соответствующему лицу было “своевременно и действительно” сообщено об их содержании.

Отказ в выдаче документа может быть обжалован вышестоящему должностному лицу, а затем в суд. В суде дело о неправомерных действиях учреждения имеет приоритет перед всеми другими делами, кроме особо важных, и рассматривается “незамедлительно и быстро”. Дело рассматривается судом по существу, и бремя доказывания своей невиновности лежит на учреждении. При неисполнении приказа суда о выдаче ходатаю требуемых им документов виновное должностное лицо может быть наказано судом за неуважение.

Открытые слушания, устраиваемых администрацией, являются особенностью американского нормотворческого процесса. Великобритания и многие другие страны не знают ничего подобного. По порядку ведения их можно разделить на неформальные и формальные. Первые из них в значительной степени аналогичны слушаниям в комитетах легислатуры. На слушаниях формальных (или состязательных) присутствуют, как правило, две стороны, и они принимают характер судебных заседаний со всеми их требованиями в отношении доказательств, допросов, заявлений, ведения протокола и т. д.

Административный судья наделен широкими правами по ведению слушания, во многом аналогичными тем, которыми обладает судья в гражданском процессе. На слушании частное лицо имеет право высказываться устно, представлять доказательства, оспаривать доказательства, предоставленные противной стороной, используя перекрестный допрос и другие подходящие средства, требовать, чтобы решение основывалось лишь на известных ему доказательства., пользоваться помощью адвоката. Все происходящее на слушании, а также решения судьи отражаются в протоколе: выступления сторон, их предложения, процедурные постановления, полученные или рассмотренные доказательства, официально известные факты, оценка сторонами доказательств, проекты решений и возражения против них, любое решение, мнение или доклад лица, председательствующего на слушании, все служебные меморандумы и данные, переданные судье служащим учреждения в связи с рассмотрением дела. Административное решение должно быть обоснованно.

Обоснование решения дисциплинирует учреждение, заставляя его тщательнее рассматривать все факты по делу и принять решение, соответствующее этим фактам. Оно также облегчает учреждению соблюдение прецедентов, если фактические обстоятельства по делу совпадают. Далее, оно позволяет сторонам по делу и другим заинтересованным лицам понять ход рассуждений должностных лиц, вынесших решение, и либо принять меры для обжалования решения, либо воздержаться от него. И, наконец, обоснование решения облегчает задачи суда, проверяющего дело по жалобе. Учреждение обычно заинтересовано в том, чтобы его решение было хорошо аргументировано, так как иначе оно может быть отменено судом как необоснованное. В случае принятия учреждением иного решения, нежели ранее вынесенное по аналогичному делу, суды требуют, чтобы администрация объясняла в решении подобного изменения политики причины.
Административное право в развитых странах приобрело современную цивилизованную форму главным образом вследствие решающего участия в административном процессе судов. Уберите контроль судов над администрацией, и мы получим не административное право, а административный произвол. В правовом государстве политический процесс, включая административный, если возникает спор о праве, заканчивается в суде. Одна угроза отмены судом незаконного решения администрации заставляет ее в большинстве случае действовать в рамках закона.

В США контроль над администрацией судов базируется на ст. III Конституции, которая наделяет суды полномочиями выносить окончательные решения по всем правовым спорам, включая и споры, в которых США является стороной.

При возникновении спора между частным лицом и администрацией встает вопрос: кто, учреждение или суд, должен разрешить этот спор, т. е. кто из них имеет так называемую первичную юрисдикцию. Согласно доктрине первичной административной юрисдикции, учреждение имеет приоритет перед судом при разрешении вопросов факта в сфере, в которой оно является специалистом. Однако первоначальная юрисдикция исключительно по вопросам права, т. е. того, насколько верно учреждение истолковывает и применяет норму права, принадлежит судам. Вместе с тем, часто бывает трудно решить, является ли тот или иной вопрос исключительно вопросом права. В случаях такого рода суды предоставляют администрации возможность высказываться первой.
К числу важнейших в проблематике административного права относится вопрос о масштабе судебного контроля. На протяжении многих лет среди американских юристов шли ожесточенные споры между сторонниками рассмотрения судом административного дела “заново” и приверженцами ограниченного контроля, заключающегося в проверке судом лишь юридической стороны дела.

На примере США мы имеем образец тщательного и всестороннего процессуального регулирования всех видов административной деятельности. В итоге в этой стране имеет место формализация административного процесса. С одной стороны, она ведет к его удлинению и удорожанию, но, с другой — достигается главная цель, ради которой формализация проводится: демократизация этого процесса, охрана прав всех заинтересованных лиц, и, прежде всего, частных, перед лицом могущественной бюрократии, недопущение административного произвола