Пермский финансово-экономический колледж

Филиал ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации»

Реферат

**«Административное правонарушение и ответственность»**

Выполнила: Балтаева Р.Н.

Проверила: Попова С.Ю.

Пермь, 2008г.

**Содержание**

Введение

Глава 1. Административное правонарушение

Глава 2. Формы вины

Глава 3. Возраст, по достижении которого наступает административная ответственность

Глава 4. Административная ответственность

§1 Административная ответственность должностных лиц

§2 Административная ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов

§3 Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц

§4 Административная ответственность юридических лиц

Глава 5. Обстоятельства, исключающие административную ответственность

§1 Крайняя необходимость

§2 Невменяемость

§3 Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения

Глава 6. Сроки давности привлечения к административной ответственности

Заключение

Библиография

# Введение

С 1 июля 2002 г. утратил силу Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и введен в действие новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), который действует уже более трех лет.

КоАП РСФСР, принятый еще в 1984 г., безусловно, устарел, уже не отвечал требованиям Конституции РФ и 32 нормам международных актов о защите прав и законных интересов человека и гражданина, не учитывал политических и социально-экономических изменений, произошедших в стране. В результате сложилась ситуация, когда, кроме самого Кодекса, нормы об административной ответственности содержали более 130 федеральных законов, множество законов субъектов РФ.

Подготовка Кодекса РФ об административных правонарушениях велась на протяжении семи лет специалистами Минюста России, МВД России, Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, других заинтересованных министерств и ведомств, а также учеными-административистами.

В новом КоАП акцент сделан на защите прав и законных интересов граждан. Этому полностью посвящена глава об ответственности за нарушение избирательных, трудовых, социально-экономических прав граждан. Специальные главы посвящены защите экологической, информационной, экономической безопасности от административных правонарушений и защите конституционных прав граждан. С учетом требований Конституции РФ, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод детально разработана процессуальная часть Кодекса с целью гарантировать права, как потерпевших, так и лиц, привлекаемых к ответственности. Согласно КоАП РФ любое постановление по делу об административном правонарушении, кем бы оно ни было принято, может быть обжаловано, опротестовано в судебные инстанции. Если в КоАП РСФСР процессуальным вопросам было посвящено 52 статьи, то в новом Кодексе их в два раза больше.

Субъектами ответственности по новому Кодексу могут быть не только физические, но и юридические лица. Это вызвано жизнью, коренными изменениями социально-экономической структуры нашего общества.

В КоАП РФ дано четкое понятие должностного лица. Причем с учетом изменений в экономике страны к должностным лицам по ответственности приравнены иные лица, выполняющие управленческие функции как в государственных организациях, так и в организациях других форм собственности, а также индивидуальные предприниматели. Теперь эти лица будут нести повышенную ответственность наравне с должностными лицами органов государственной власти.

Существенные изменения претерпели санкции. В частности, исключены исправительные работы, которые по существу являлись разновидностью штрафа с рассрочкой. Введены новые виды административных наказаний: дисквалификация, т.е. лишение права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица на срок от 6 месяцев до 3 лет за такие правонарушения, как фиктивное или преднамеренное банкротство, неправомерные действия при банкротстве, ненадлежащее управление юридическим лицом, а также административное приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков и других объектов в случаях угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемий и в других чрезвычайных ситуациях, перечисленных в КоАП РФ. Упорядочены и согласованы между собой санкции по различным видам правонарушений.

По новому КоАП лишение специального права, конфискация и возмездное изъятие орудий совершения или предметов административных правонарушений, дисквалификация, административное приостановление деятельности, административный арест, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации могут назначаться только судьей.

В прессе неоднократно подвергалась обоснованной критике порочная практика отчисления сумм взысканных административных штрафов в так называемые "фонды развития" и на счета контролирующих ведомств, правомочных налагать штрафы, что не способствовало объективному, справедливому разрешению дел об административных правонарушениях. Теперь штрафные суммы должны поступать только в бюджет и расходоваться в соответствии с бюджетным законодательством. Это будет гарантией от лоббирования непомерно высоких штрафных санкций и от необъективности при разрешении конкретных дел об административных правонарушениях.

В КоАП закреплено правило о том, что все нормы об ответственности за административные правонарушения на федеральном уровне должны включаться в данный Кодекс, а субъекты РФ могут устанавливать административную ответственность в пределах их компетенции только в форме законов и за нарушение правил, установленных законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

С учетом п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в Кодексе проведено разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях.

К ведению Российской Федерации относится установление:

* общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
* перечня видов административных наказаний и правил их применения;
* административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе норм об ответственности за нарушение требований федеральных законов;
* порядка производства по делам об административных правонарушениях и установления мер обеспечения (задержания, осмотра, выемки и т.д.);
* порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.[[1]](#footnote-1)

Вне пределов ведения Российской Федерации правовое регулирование в сфере ответственности за административные правонарушения осуществляется законами субъектов РФ.

Новый Кодекс упрекали за то, что в нем содержится значительно больше норм, чем в ранее действовавшем Кодексе. При этом критиками не учитывалось, что многие нормы об административной ответственности содержались не в Кодексе, а были разбросаны по большому количеству федеральных законов. При наличии кодифицированного акта (Кодекса) это нельзя признать правомерным. В новом КоАП РФ все нормы об административной ответственности на федеральном уровне сведены воедино.

Следует также иметь в виду, что в отличие от других кодексов в КоАП РФ сосредоточены общие принципы, основные положения законодательства об административных правонарушениях и составы конкретных административных правонарушений, за которые установлена ответственность на федеральном уровне, и процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, и их подведомственность, и порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания. Сделано это в целях удобства пользования данным правовым актом должностными лицами органов государственного контроля (надзора), не являющимися юристами-профессионалами.

Многие нормы Особенной части Кодекса носят бланкетный характер, поскольку административная ответственность устанавливается за нарушение конкретных правил и требований, зафиксированных в отраслевых федеральных законах и иных нормативных правовых актах. В связи с этим в комментариях к конкретным статьям Кодекса в необходимых случаях делаются отсылки к действующим правилам, анализируется их содержание, указываются источники опубликования соответствующих нормативных правовых актов.

Следует также обратить внимание, что продолжают действовать нормативные правовые акты Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых установлены правила, охраняемые нормами Особенной части КоАП РФ.

В связи с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации" (СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. I). Ст. 3104) в ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52 КоАП РФ внесены необходимые изменения и дополнения. Следует учитывать, что изменения ряда из указанных выше статей, касающиеся исключения из их текста слов "избирательные блоки" вступают в силу с 6 августа 2006 г., т.е. через год после опубликования указанного Закона (см. ст. 15).

# Глава 1. Административное правонарушение

Понятие «административного правонарушения» дает ст.2.1 КоАП.

Данная статья дает определение административного правонарушения как основания административной ответственности. Законодатель, раскрывая понятие "административное правонарушение", указывает, что его субъектами могут быть как физические, так и юридические лица.

Гражданский кодекс РФ (см. ст. 48, 49, 50 ГК РФ) подробно определяет понятие и признаки юридического лица, виды юридических лиц, их правоспособность, устанавливает обязанность юридического лица проходить в установленном порядке государственную регистрацию.

К физическим лицам, противоправные действия (бездействие) которых могут быть квалифицированы как административные правонарушения, относятся дееспособные граждане начиная с 16-летнего возраста. В числе физических лиц выделяются особые их категории (несовершеннолетние; должностные лица; военнослужащие и иные лица, на которых распространяются дисциплинарные уставы; иностранные граждане и лица без гражданства; индивидуальные предприниматели). Административно-правовой статус этих лиц определен федеральным законодательством.

Второй признак административного правонарушения - его противоправность. Для того чтобы конкретное лицо понесло административное наказание, необходимо доказать, что его действие или бездействие вызвало нарушение тех или иных правил, установленных компетентным органом законодательной или исполнительной власти и защищаемых мерами административной ответственности. В Особенной части Кодекса предусматривается административная ответственность за административные правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественную нравственность; за административные правонарушения в области охраны окружающей среды, за нарушения правил безопасности в различных отраслях экономики, за административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти, на общественный порядок и общественную безопасность.

С точки зрения состава административного правонарушения необходимо рассматривать его субъект, субъективную сторону, объект и объективную сторону.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые законом общественные отношения, на которые направлены противоправные действия (бездействие), образующие состав административного правонарушения. Административные правонарушения всегда связаны с нарушением установленных законом или иным подзаконным актом правил поведения физических и юридических лиц. С точки зрения объективной стороны составы административных правонарушений можно разделить на формальные (когда наличие правонарушения определяется независимо от того, наступили или нет вредные последствия) и материальные (когда указываются вредные последствия противоправных действий или бездействия и учитывается причинная связь между ними). Объективная сторона административного правонарушения состоит в конкретном действии (бездействии) лица, нарушившем установленное правило и в связи с этим влекущем предусмотренную законом административную ответственность.

Субъектом административного правонарушения является физическое или юридическое лицо, но оно может быть привлечено к ответственности лишь в случае виновного совершения противоправного действия или в случае виновного бездействия. Именно поэтому законодатель определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие).

Вина физического лица рассматривается как субъективное отношение лица, совершившего противоправное деяние, к факту его совершения. В этой связи КоАП РФ определяет признаки административного правонарушения, совершенного умышленно и совершенного по неосторожности.

Гораздо сложнее оказалось сформулировать понятие и признаки вины юридического лица, поскольку речь идет о коллективном субъекте и его органе управления. В ч. 2 данной статьи намечены контуры понятия "вина юридического лица". В качестве основания для признания юридического лица виновным в совершении административного правонарушения выдвигается следующее положение: если у юридического лица имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых установлена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, то оно признается виновным. При этом учитываются признаки вины умышленной и неосторожной.

В данной статье установлено правило, согласно которому разделяется административная ответственность юридического лица и физического лица за одно и то же правонарушение, если законом предусмотрены санкции за аналогичный состав правонарушения, применяемые одновременно к физическому и юридическому лицам. Равным образом, привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности юридическое лицо. Речь идет о таких конкретных составах административных правонарушений, как нарушение правил пожарной безопасности, санитарных правил и некоторых других правил, предусматривающих ответственность как юридического лица, так и его должностного лица, на которое специальным распоряжением возложена обязанность обеспечивать соблюдение этих правил.

Административное правонарушение имеет определенные общие черты с преступлением, поскольку нередко объекты посягательства у них совпадают и по сути дела различаются по тяжести последствий для здоровья и жизни человека и размерам причиненного противоправным деянием ущерба. Сравнение многих составов уголовных преступлений и административных правонарушений подтверждает этот вывод. Законодатель в качестве основного признака уголовного преступления ввел критерий его общественной опасности (см. ст. 14 УК РФ) и разделил все преступления в зависимости от характера и степени общественной опасности на четыре категории (ст. 15 УК РФ). В связи с этим представляется, что сам критерий "общественная опасность" может быть отнесен только к преступным деяниям. Видимо, поэтому в комментируемой статье при определении понятия "административное правонарушение" (как и в КоАП РСФСР) не указывается на общественную опасность действия (бездействия), признаваемых административными правонарушениями.

# Глава 2. Формы вины

Статья 2.2 КоАП определяет формы вины. В данной статье установлено, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Вина является одним из важнейших признаков любого административного правонарушения. Специфические особенности признания виновным в совершении административного правонарушения юридического лица изложены в ч. 2 ст. 2.1 Кодекса.

Одни правонарушения могут совершаться только умышленно, другие предполагают только неосторожную вину. В то же время есть немало правонарушений, которые могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

В настоящей статье раскрывается содержание признаков обеих форм вины: умысла и неосторожности. Описание этих признаков максимально приближено к описанию форм вины, которые содержатся в ст. 24-26 УК РФ. Близкое сходство упомянутых норм естественно, ибо разграничение преступления и административного правонарушения в основном проходит по объективной стороне составов правонарушений, а не по субъективной.

В то же время при определении составляющих элементов вины административного правонарушения признак общественной опасности, наличествующий в преступлении, заменен признаком "вредные последствия", опять же с учетом характера совершаемых действий (бездействия) и наступивших последствий, присущих административному правонарушению.

В ч. 1 настоящей статьи раскрывается понятие умышленной вины. Ее наличие необходимо во всех случаях, когда лицо привлекается к ответственности за правонарушение, совершаемое только по умыслу. В статьях Кодекса прямо указывается наряд составов административных правонарушений, наказуемость которых наступает лишь при наличии умышленной вины (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму - ст. 5.14; умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества - ст. 7.17; умышленное невыполнение требований прокурора - ст. 17.7; умышленное повреждение или срыв печати - ст. 19.2; умышленная порча удостоверения личности гражданина - ст. 19.16, умышленная порча или уничтожение военного билета - ст. 21.7 и др.).

О совершении правонарушения умышленно свидетельствуют такие слова диспозиций статей Особенной части Кодекса, как "сокрытие", "уклонение", "отказ", "принуждение", "изготовление", "распространение", "сбыт", "воспрепятствование", "подкуп", "заведомо ложное", "неповиновение", "вмешательство". Однако в большинстве случаев вывод о субъективной стороне состава административного правонарушения можно сделать лишь на основе анализа всех признаков, приведенных в соответствующей статье Особенной части Кодекса.

Умышленная вина в настоящей статье представляет конструкцию, из которой должно быть видно отношение виновного к совершаемому им действию (бездействию) и наступившим в результате их совершения вредным последствиям. В некоторых статьях Особенной части Кодекса состав умышленного правонарушения предполагает установление возможных последствий противоправного действия (см., например, ст. 8.38 об ответственности за нарушение правил охраны рыбных запасов).

В формальных составах административных правонарушений умышленная вина заключается в осознании лицом противоправного характера совершаемого действия или бездействия, т.е. их незаконности. Например, уничтожая или разоряя муравейники, гнезда, норы или другие места обитания животных, лицо сознает, что эти действия являются противоправными (см. ст. 8.29 Кодекса). Не требуется, чтобы нарушитель точно знал, каким органом совершение тех или иных действий запрещено, какое наказание грозит за совершение правонарушения.

В подавляющем большинстве случаев вопрос об осознании противоправности совершаемого умышленного действия не встает, поскольку обычно речь идет об очевидно недопустимых действиях, о противоправности которых широко информировано население.

В материальных составах административных правонарушений умышленная вина кроме осознания противоправности совершаемого действия или бездействия включает также отношение нарушителя к наступившим вредным последствиям. Лицо предвидит эти последствия и желает их наступления, либо сознательно допускает их наступление, или относится к ним безразлично. В зависимости от волевого момента различают прямой умысел, когда лицо желает наступления последствий, и косвенный, когда оно лишь сознательно допускает их наступление.

В ч. 2 данной статьи раскрывается содержание неосторожной вины. В тех случаях, когда в самой норме такое разграничение не проводится, но она допускает обе формы вины, совершение действий по неосторожности может служить основанием для назначения менее строгого наказания в пределах, предусмотренных соответствующей статьей Кодекса. В нем мало статей, в которых бы указывалось, что приведенные в них правонарушения могут совершаться только по неосторожности. Таким составом правонарушения является небрежное хранение пользователем материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда, повлекшее утрату таких материалов и данных (ст. 7.26).

В ч. 2 статьи неосторожная вина определяется применительно к материальным составам административных правонарушений и связывается исключительно с отношением нарушителя к последствиям своего действия. Неосторожная вина состоит в том, что, совершая то или иное действие, лицо, как правило, не осознает его противоправность, но должно было и могло его осознавать.

Различаются две формы неосторожной вины: легкомыслие - это предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенное с самонадеянным расчетом их предотвратить, и небрежность - непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

Для выяснения, должно ли было лицо предвидеть вредные последствия своего действия или бездействия, необходимо установить объективные условия, в которых оно находилось. Обязанность предвидения вредных последствий может быть обусловлена характером выполняемых лицом служебных обязанностей и требованиями правил общежития, как, например, при уничтожении или повреждении леса в результате небрежного обращения с огнем.

От неосторожной вины нужно отличать невиновное причинение вреда, так называемый казус, или случай, при котором лицо не несет ответственности. Для последнего характерно, что лицо не должно было и не могло предвидеть вредные последствия, наступившие в результате совершаемого действия. С невиновным причинением вреда - "случаем" - иногда приходится встречаться при рассмотрении дел об административных правонарушениях на транспорте.

# Глава 3. Возраст, по достижении которого наступает административная ответственность

Статья 2.3. КоАП устанавливает возраст, по достижении которого наступает административная ответственность. КоАП РФ предусматривает возможность наступления административной ответственности для лиц, совершивших административные правонарушения, по достижении ими 16-летнего возраста.

Конституция РФ предоставляет гражданам России право самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60), не нарушая при этом права и свободы других лиц. Однако такое регулирование не исключает возможности установления государством иных возрастных границ, связанных с осуществлением гражданами определенных прав и возложением на них обязанностей, в том числе отвечать за свои действия.

Норма данной статьи Кодекса корреспондирует с нормами уголовного, гражданского, трудового и других отраслей права. Так, УК РФ устанавливает, что по общему правилу к уголовной ответственности привлекаются лица, достигшие 16-летнего возраста (ст. 20). За причиненный вред в гражданских правоотношениях несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет несут имущественную ответственность в соответствии с ГК РФ (ч. 3 ст. 26). Трудовой кодекс РФ допускает заключение трудового договора по общему правилу с лицами, достигшими 16 лет (ст. 63). Таким образом, законодатель считает лицо, достигшее 16 лет, обязанным и способным осознавать социальный смысл своего поведения, признавать и уважать права и свободы других лиц, правильно оценивать свои действия и отвечать за них, предвидеть последствия возможных нарушений.

Субъекты административной юрисдикции на всех стадиях административного процесса, в каждом конкретном случае должны удостовериться в личности лица, привлекаемого к административной ответственности, и, в первую очередь, уточнить его возраст. Данные о лице, в отношении которого возбуждено и рассматривается дело, требуется фиксировать в различных процессуальных документах, включая протоколы, постановления и определения по делу (п. 3 ч. 1 ст. 29.10, п. 3 ч. 1 ст. 29.12 и др.). Недостижение физическим лицом на момент совершения им противоправных действий требуемого по закону возраста исключает производство по делу либо ведет его к прекращению (ст. 24.5 и 28.9).

Кодекс закрепляет принцип рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних специальными органами, основной задачей которых является защита прав несовершеннолетних (см. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"//СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3177 с изменениями).

Данная норма ч. 2 данной статьи, оцениваемая в контексте ст. 1.3 (ч. 3), 22.1 и 23.2, относит районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав к органам административной юрисдикции, рассматривающим подавляющее большинство дел об административных правонарушениях несовершеннолетних, поскольку несовершеннолетние нуждаются в особой защите государства, в том числе и в специальной юридической защите, в случае совершения ими правонарушений.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав применяют к несовершеннолетним нарушителям (упомянутый Федеральный закон в ст. 1 определяет несовершеннолетних как лиц, не достигших возраста 18 лет) наказания, предусмотренные санкциями соответствующих статей Особенной части (за исключением административного ареста, налагаемого на граждан с 18 лет - ч. 2 ст. 3.9). Меры административного наказания не должны применяться за отдельные незначительные проступки, в том числе носящие характер озорства, шалости и т.п. Здесь целесообразно ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 Кодекса), сообщить о поведении подростка его семье.

Часть 2 данной статьи допускает возможность освобождения лица в возрасте от 16 до 18 лет, совершившего правонарушение, от административной ответственности с применением к нему мер, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. Имеются в виду меры, налагаемые указанными комиссиями в соответствии с Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних (ВВС РСФСР. 1967. N 23. Ст. 536 с изменениями и дополнениями) и называемые мерами воздействия (обязанность принесения публичного или в иной форме извинения потерпевшему, предупреждение, выговор или строгий выговор, возмещение материального ущерба, передача несовершеннолетнего под надзор родителей, общественных воспитателей, некоторые другие меры принудительно-воспитательного характера). Штраф, применяемый указанной комиссией, налагается на лицо, достигшее 16-летнего возраста и имеющее самостоятельный заработок.

Предусматривая ответственность граждан за административные правонарушения с 16 лет, Кодекс закрепляет ряд дополнительных гарантий для них. Так, к несовершеннолетним нарушителям, не достигшим 18 лет, не может применяться административный арест; несовершеннолетие является смягчающим ответственность обстоятельством; вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение - отягчающее обстоятельство. Кодекс также устанавливает процессуальные гарантии прав несовершеннолетнего, направленные на установление истины, перевоспитание нарушителя и профилактику правонарушений.

# 

# Глава 4. Административная ответственность

# §1 Административная ответственность должностных лиц

Статья 2.4 посвящена должностным лицам как специальным субъектам административных правонарушений. Более чем в 300 статьях КоАП РФ в числе возможных субъектов административной ответственности названы должностные лица.

Административная ответственность должностных лиц играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины в управлении. Основанием для привлечения таких лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Такая установка КоАП РФ никоим образом не ставит знак равенства между дисциплинарным и административным правонарушениями, между дисциплинарной и административной ответственностью. КоАП РФ лишь презюмирует, что невыполнение должностными лицами обязанностей по службе может быть не только дисциплинарным проступком, но и административным правонарушением. Причем не любой дисциплинарный проступок, если он совершен должностным лицом, может автоматически считаться административным правонарушением. Для признания его таковым необходимо, чтобы данное правонарушение было зафиксировано в конкретной статье Особенной части КоАП РФ. Законодатель при формулировании составов со специальным субъектом ответственности руководствовался определенным ограничителем: административным правонарушением признается нарушение лишь таких служебных правил (обязанностей), которые имеют надведомственный характер и охраняют государственный интерес.

Сложная правовая природа таких служебных обязанностей обусловила то обстоятельство, что государство, во-первых, охраняет их с помощью не одного, а нескольких видов ответственности и, во-вторых, учредило соответствующие контрольно-надзорные органы, призванные следить за выполнением этих правил.

В комментируемой статье впервые в законодательстве об административных правонарушениях закреплено понятие должностного лица как субъекта административной ответственности. В своей основе оно совпадает с определением должностного лица, данным в Уголовном кодексе РФ, если принять во внимание обобщающую формулировку ст. 201, 285, 318 УК РФ.

Прежде всего данная статья относит к должностным лицам представителей власти, т.е. лиц, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. Речь идет о должностных лицах правоохранительных и контролирующих органов. Функции представителя власти могут осуществляться постоянно, временно или по специальному полномочию. К должностным лицам отнесены работники, полномочные выполнять организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, т.е. полномочные совершать в пределах своей компетенции властные действия, имеющие юридически значимые последствия (например, издавать правовые акты, давать обязательные указания, нанимать и увольнять работников, управлять государственным имуществом, распоряжаться денежными средствами).

Необходимо обратить внимание на оговорку, сделанную в примечании к данной статье. Суть ее в том, что лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, приобретают статус должностного лица только при условии, если они работают (проходят службу) в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях.

Руководители и другие работники, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в иных учреждениях (например, в коммерческих структурах, различных фондах, общественных объединениях), должностными лицами, согласно примечанию к ст. 2.4, не являются. Тем не менее, когда встает вопрос об административной ответственности таких лиц, то КоАП РФ предусматривает возможность их привлечения к ответственности именно как должностных лиц.

По ответственности приравнены к должностным лицам и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Это общее правило, но из него законом может быть сделано исключение. Такое исключение установлено, например, Федеральным законом от 20 августа 2004 г. "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Таможенный кодекс Российской Федерации" (СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3533). Теперь в примечании к ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ говорится о том, что за административные правонарушения, предусмотренные главой 16 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

Наличие у должностных лиц права совершать действия властного характера предопределяет и особенности их административной ответственности. К административной ответственности могут быть привлечены должностные лица, во-первых, при нарушении своими собственными действиями установленных правил; во-вторых, при даче подчиненным указаний, идущих вразрез с требованиями этих правил; в-третьих, за непринятие мер по обеспечению соблюдения правил подчиненными лицами, если обеспечение соблюдения этих правил входит в круг служебных обязанностей конкретного должностного лица.

Противоправное поведение должностного лица при наличии у него властных полномочий может причинить больший вред, нежели административное правонарушение обычного гражданина. Поэтому в конкретных статьях Особенной части Кодекса, в которых в качестве возможных субъектов ответственности названы как гражданин, так и должностное лицо, установлен повышенный размер штрафных санкций, применяемых к должностному лицу. В целях усиления личной ответственности должностных лиц запрещено относить наложенные на них штрафы за счет соответствующих органов, предприятий, учреждений и организаций.

Чаще всего административные правонарушения совершаются должностными лицами по неосторожности.

Тот факт, что административное правонарушение должностного лица одновременно является и нарушением служебных правил, т.е. дисциплинарным проступком, обусловливает вопрос о допустимости или недопустимости наложения на виновное должностное лицо сразу двух мер наказания: и административного наказания, и дисциплинарного взыскания. В КоАП РФ общего решения этого вопроса нет. Однако, исходя из того, что меры и дисциплинарной, и административной ответственности имеют характер наказания, вряд ли целесообразно обязательное одновременное применение к должностному лицу за совершение им противоправного деяния, содержащего признаки и дисциплинарного, и административного правонарушения, двойного наказания. Такое наказание допустимо, во-первых, лишь за отдельные виды правонарушений, социальная вредность которых достаточно велика, и, во-вторых, если об этом есть специальное указание в законе.

В случае причинения нарушителем еще и материального ущерба возможно одновременное применение за одно и то же деяние и административной, и материальной ответственности, поскольку последняя, в отличие от первой, выполняет лишь правовосстановительную функцию.

# §2 Административная ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов

Статья 2.5 КоАП предусматривает специальную ответственность военнослужащих, проходящих военную службу по призыву или по контракту либо пребывающих в запасе граждан, призванных на военные сборы.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" (СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475 с последующими изменениями) военная служба - особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами РФ в Вооруженных Силах РФ, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки, органах Федеральной службы безопасности, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, воинских подразделениях Государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также иностранными гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331 с последующими изменениями) военнослужащие в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. За проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины или общественного порядка, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность по основаниям и в порядке, которые определены общевоинскими уставами. Общевоинские уставы Вооруженных Сил РФ утверждены Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. N 2140 (САПП РФ. 1993. N 51. Ст. 4931) с последующими изменениями. Действие уставов распространено на войска, воинские формирования, федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба.

Настоящий кодекс конкретно перечисляет категории сотрудников, привлекаемых к ответственности в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в ряде государственных органов. К их числу отнесены сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов и исключены работники железнодорожного, морского, речного транспорта и гражданской авиации.

Положение о службе в органах внутренних дел РФ, утвержденное постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. (ВВС РФ. 1993. N 2. Ст. 70) с последующими изменениями, применяется в части, не противоречащей Закону РФ "О милиции", и предусматривает перечень взысканий, налагаемых на сотрудников этих органов за нарушения служебной дисциплины. Данное Положение распространено Федеральным законом от 21 июля 1998 г. N 117-ФЗ (СЗ РФ. 1998. N 30. Ст. 3613) с последующими изменениями на сотрудников органов внутренних дел, переходящих на службу в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, на лиц, вновь поступающих на указанную службу (ст. 21), а в последующем распространено также на лиц, переходящих из органов внутренних дел в Государственную противопожарную службу МЧС России, и лиц, вновь поступающих на эту службу (СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3033). Порядок и условия прохождения службы работников уголовно-исполнительной системы регламентируются также в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" (ВВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1316) с последующими изменениями и с УИК РФ.

На сотрудников таможенных органов за нарушения служебной дисциплины налагаются дисциплинарные взыскания в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. "О службе в таможенных органах Российской Федерации" (СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3586) с последующими изменениями.

Данной статьей значительно расширен круг правонарушений, за совершение которых лица, подпадающие под действие дисциплинарных уставов или положений о дисциплине, несут административную ответственность на общих с другими гражданами основаниях. Дополнительно к перечню правонарушений, содержавшемуся в прежнем Кодексе, включены нарушения законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, требований пожарной безопасности вне места службы, административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, за невыполнение законных требований прокурора, следователя, некоторых других должностных лиц. К лицам, совершившим перечисленные правонарушения, могут быть применены меры административного наказания, предусмотренные Кодексом (за некоторыми исключениями - в виде административного ареста, несовместимого с несением военной службы, и штрафа, не применяемого к военнослужащим, проходящим службу по призыву). Предусмотрена возможность лишения военнослужащих водительских прав за нарушения правил дорожного движения.

# §3 Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц

В соответствии со ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Наличие у гражданина РФ двойного гражданства не умаляет его прав и не освобождает от обязанностей, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032; 2003. N 46. Ст. 4437; 2004. N 35. Ст. 3607; N 45. Ст. 4377) иностранный гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства; лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства (ст. 1).

В упомянутом Законе урегулированы вопросы, связанные с установлением порядка временного пребывания, временного и постоянного проживания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, определены основания отказа в выдаче или аннулирования соответствующих разрешений, условия участия указанных лиц в трудовых отношениях, порядок регистрации этих лиц. Установлены порядок депортации иностранных граждан и лиц без гражданства в случае несоблюдения срока пребывания или проживания в Российской Федерации (ст. 31), а также порядок административного выдворения этих лиц за пределы Российской Федерации (ст. 34).

Законом РФ от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (ВВС РФ. 1993. N 32. Ст. 1227) установлено, что лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ в соответствии с Конституцией РФ, законами и международными договорами РФ.

Федеральным законом от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4029; 1998. N 30. Ст. 3606; 1999. N 26. Ст. 3175; 2003. N 2. Ст. 159; N 27 (ч. I). Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711) определены основания для выдачи визы иностранному гражданину или лицу без гражданства на въезд в Российскую Федерацию и разрешения на выезд из России, порядок въезда-выезда и транзитного проезда через территорию России (ст. 24-31 указанного Закона).

Находясь на территории России, иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица обязаны соблюдать правила, установленные для граждан РФ и российских юридических лиц. ГК РФ указывает, что установленные гражданским законодательством правила применяются в отношениях с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. В Налоговом кодексе РФ и Таможенном кодексе РФ подчеркивается, что иностранные организации обязаны выполнять установленные этими законами правила и несут за их нарушения ответственность, в том числе и административную, наравне с российскими юридическими лицами.

На иностранных граждан, иностранных юридических лиц, а также на лиц без гражданства распространяются нормы Особенной части КоАП РФ, за исключением ряда норм, согласно которым ответственность могут нести только российские граждане и организации (например, за нарушение правил воинского учета, правил пользования документами, удостоверяющими личность гражданина РФ, и др.). Вместе с тем в Кодекс включены нормы, предусматривающие ответственность только иностранных граждан, юридических лиц и лиц без гражданства. Кодекс предусматривает специфическую именно для иностранных граждан и лиц без гражданства меру административного наказания - административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Часть 2 статьи 2.6 КоАП специально подчеркивает, что иностранные граждане и юридические лица, а также лица без гражданства несут равную с российскими гражданами и юридическими лицами ответственность за административные правонарушения, совершенные на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Часть 3 настоящей статьи решает вопросы иммунитета иностранных граждан от административной юрисдикции Российской Федерации. При этом дается отсылка к федеральным законам и международным договорам РФ. Согласно нормам международного права (Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 г., Венская конвенция о представительствах государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. и др.) и основанным на этих документах двусторонним международным договорам Российской Федерации к административной ответственности не могут быть привлечены главы иностранных дипломатических представительств (послы, посланники, поверенные в делах), члены дипломатического персонала (советники, торговые представители, военные атташе, иные должностные лица, первые, вторые и третьи секретари посольств и некоторые другие лица, входящие в состав дипломатического персонала), члены их семей. Иммунитет от административной юрисдикции распространяется также на консульских представителей и на определенный круг консульских должностных лиц, на членов их семей. Иммунитет от административной юрисдикции РФ распространяется также на полномочных представителей международных организаций универсального характера (ООН, ее специализированных учреждений и др.).

Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" установлен особый порядок регистрации иностранных граждан, имеющих дипломатические привилегии и иммунитеты, и членов их семей (ст. 22).

В соответствии с международными обычаями и взаимными договоренностями государств иммунитетом от административной юрисдикции пользуются члены государственных, парламентских, правительственных делегаций при осуществлении официальных визитов в Российскую Федерацию.

# §4 Административная ответственность юридических лиц

Статья 2.10 определяет принципиальные положения, касающиеся юридических лиц как субъектов административной ответственности.

Согласно Гражданскому кодексу РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс и смету (ст. 48). Юридическими лицами могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации (ст. 50). Юридические лица подлежат государственной регистрации в порядке, который определяется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3431 с последующими изменениями) и постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002 г. N 319 "Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц" (СЗ РФ. 2002. N 20. Ст. 1872), согласно которому регистрация юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, была возложена на МНС России и его территориальные органы. Ныне функции МНС России возложены на Федеральную налоговую службу, находящуюся в ведении Минэкономразвития России (см. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти").

Правовой статус юридических лиц регламентирован многочисленными федеральными законами, в том числе "Об акционерных обществах", "Об обществах с ограниченной ответственностью", "О производственных кооперативах", "О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации", "Об общественных объединениях", "О некоммерческих организациях" и др. При применении мер административной ответственности следует учитывать положения указанных законов, поскольку они определяют специфику статуса отдельных видов юридических лиц.

Ликвидация юридического лица считается завершенной, а юридическое лицо - прекратившим существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц (ст. 63 ГК РФ).

В КоАП РФ кодифицированы на федеральном уровне практически все нормы об административной ответственности юридических лиц и учтены особенности процессуального положения юридических лиц как субъектов административной ответственности.

Согласно ст. 57 ГК РФ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами. В случаях, установленных законом, реорганизация юридического лица в форме его разделения или выделения из его состава одного или нескольких юридических лиц осуществляется по решению уполномоченных государственных органов (например, федерального антимонопольного органа и его территориальных органов) или по решению суда.

В соответствии со ст. 58 ГК РФ при слиянии юридических лиц обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу в соответствии с передаточным актом. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом. При разделении юридического лица его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом. Таким же образом решается вопрос о правопреемстве и преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида.

Приведенные выше положения законодательства РФ учтены в данной статье применительно к вопросам привлечения к административной ответственности юридических лиц. Установлено, в частности, что при слиянии юридических лиц, при присоединении, при разделении юридического лица, при преобразовании одного юридического лица в другое административную ответственность несут соответственно вновь возникшее лицо, присоединившее лицо, юридическое лицо, к которому перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено правонарушение, а также вновь возникшее лицо. При этом не имеет значения, было ли известно привлекаемому к ответственности лицу о факте административного правонарушения до завершения соответствующей реорганизации.

При применении норм Кодекса к юридическим лицам следует руководствоваться нормами ч. 2 ст. 3.2 о видах административных наказаний, ч. 2 ст. 2.1 о наличии вины и ряда других статей разделов I, III, IV и V Кодекса, учитывая положения комментируемой статьи.

В связи с введением нового административного наказания в виде административного приостановления деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (см. ст. 3.12 КоАП, включенную в Кодекс согласно Федеральному закону от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ/СЗ РФ. 2005. N 19. Ст. 1752) и учитывая, что КоАП не предусматривает в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности структурных подразделений, производственных участков, т.е. внутренних подразделений юридических лиц, есть основания полагать, что применительно ко всем перечисленным в ст. 3.12 объектам меры административного наказания будут налагаться на конкретное юридическое лицо.

# Глава 5. Обстоятельства, исключающие административную ответственность

# §1 Крайняя необходимость

Статья 2.7 не только освобождает лицо, совершившее административное правонарушение в состоянии крайней необходимости, от административной ответственности, но и не считает такие действия административным правонарушением. Именно так институт крайней необходимости понимается и в уголовном законодательстве. Статья 39 УК РФ устанавливает, что не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в состоянии крайней необходимости. Точно так же в административном праве не является административным правонарушением причинение вреда охраняемым законом об административных правонарушениях интересам в состоянии крайней необходимости.

Под вредом, причиняемым охраняемым законом интересам, имеются в виду различные действия, образующие состав административного правонарушения, влекущего административную ответственность. При совершении таких деяний в состоянии крайней необходимости отсутствует признак вины.

Институт крайней необходимости способствует повышению социальной активности людей, предоставляет им возможность принимать участие в предотвращении вреда правам человека, интересам государства и общества.

Объектами защиты от угрожаемой опасности являются личность и права данного лица или других лиц, охраняемые законом интересы общества и государства. Указание в первую очередь на личность и права человека полностью соответствует провозглашенным в ст. 2 Конституции РФ положениям о том, что человек, его права и свободы - высшая ценность, а их признание и защита - обязанность государства.

Данная норма нацеливает всех граждан на участие в решении этой задачи, в предотвращении опасности, угрожающей жизни, здоровью, правам и свободам человека. Подлежат защите и другие охраняемые законом интересы общества и государства, в частности все виды собственности.

В этой статье раскрывается содержание понятия крайней необходимости и приводятся условия, при которых действия лица в этом состоянии не являются административным правонарушением.

При крайней необходимости происходит столкновение двух интересов: угроза причинения вреда одним правоохраняемым интересам устраняется путем причинения вреда, хотя и меньшего, другим.

Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется действительная, реальная, а не мнимая угроза указанным интересам. Не будет крайней необходимости, если угроза указанным охраняемым интересам может возникнуть в будущем. На это прямо указывают слова текста статьи "для устранения опасности, непосредственно угрожающей".

Источниками угрожающей опасности при крайней необходимости, в частности, могут быть стихийные силы - наводнения, пожары, землетрясения и др., дикие или домашние животные, например при их нападении на человека; источники повышенной опасности, например неисправная автомашина; человек, причиняющий или угрожающий причинить вред правоохраняемым интересам.

Действия лица, устраняющего угрозу указанным правоохраняемым интересам, формально образуют состав одного или нескольких правонарушений, предусмотренных соответствующими статьями Кодекса или закона субъекта РФ, устанавливающего административную ответственность за административные правонарушения. Например, в случае нарушения правил дорожного движения одним водителем другой водитель, едущий на встречной автомашине, чтобы спасти жизнь пассажиров обеих машин, нарушает правила маневрирования, т.е. тоже нарушает правила дорожного движения, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.14 Кодекса. Для ликвидации пожара может возникнуть необходимость в нарушении правил водопользования (ст. 8.14), незаконной порубке деревьев, кустарников (ст. 8.28), порче сельскохозяйственной земли (ст. 8.6) и др. Для защиты людей от нападающего животного иногда бывает необходимо произвести выстрел в населенном пункте, что образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.13 Кодекса.

В данной статье приводятся два условия, при наличии которых лицо, находящееся в состоянии крайней необходимости, не рассматривается как совершившее административное правонарушение. Первое из них: невозможность устранения возникшей угрозы правоохраняемым интересам иными средствами. И второе - причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный.

Причинение вреда правоохраняемому интересу можно признать оправданным, если у человека не было иного выхода для спасения более ценного блага. Поэтому при обнаружении угрозы правоохраняемым интересам должны изыскиваться непротивоправные пути предотвращения или устранения такой угрозы. Если такой возможности нет, должны приниматься меры, минимально нарушающие правоохраняемый интерес, т.е. совершаться такие действия, которые образуют наименее опасные правонарушения. Вопрос о том, являлся ли использованный для предотвращения вреда способ единственно возможным, решается с учетом конкретных обстоятельств дела.

Для сопоставления вреда предотвращенного и вреда причиненного нужно учитывать социальное содержание интересов защищаемых и нарушаемых. При сопоставлении жизни и здоровья человека и имущественных интересов предпочтение отдается жизни и здоровью людей. Если для защиты имущественных интересов нарушаются такие же интересы, применяется стоимостный фактор оценки вреда причиненного и предотвращенного.

Если лицо, совершившее нарушение, влекущее административную ответственность, действовало в состоянии крайней необходимости, производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. Решение по этому вопросу может быть принято как при составлении протокола об административном правонарушении, так и при рассмотрении дела (см. п. 3 ч. 1 ст. 24.5).

# §2 Невменяемость

Про невменяемость физических лиц указано в статье 2.8 КоАП.

Вменяемость, т.е. способность физического лица по состоянию своего психического здоровья осознавать фактическую сторону и социальный смысл своего поведения и руководить им, наряду с достижением установленного законом возраста привлечения к административной ответственности, является необходимым признаком субъекта административного правонарушения.

Закон исходит из презумпции вменяемости физических лиц - субъектов административных правонарушений, однако при возникновении предположения об ее отсутствии, например в связи с данными о нахождении лица под диспансерным наблюдением по поводу психического расстройства, должна доказываться невменяемость этого лица.

Невменяемость характеризуется двумя критериями - юридическим (психологическим) и медицинским (биологическим), которые, в свою очередь, имеют несколько признаков.

Юридический критерий невменяемости включает указание на отсутствие у физического лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий или бездействия (интеллектуальный признак) или руководить ими (волевой признак).

Медицинский критерий складывается из хронического психического расстройства, которое в силу динамики болезненного процесса имеет длительное течение - от нескольких лет до нескольких десятков лет - и, как правило, неизлечимо (шизофрения, маниакально-депрессивный психоз, эпилепсия); временного психического расстройства, представляющего собой кратковременное или само по себе проходящее состояние (алкогольный психоз, алкогольный галлюциноз, реактивный психоз); слабоумия, являющегося поражением мыслительных способностей человека (олигофрения, слабоумие, развившееся в результате травмы головного мозга), и иного болезненного состояния психики (психопатия, психические расстройства, вызванные инфекционными заболеваниями).

Для признания лица невменяемым необходимо наличие хотя бы одного признака юридического критерия в сочетании с хотя бы одним признаком критерия медицинского.

Установление факта невменяемости имеет строгие временные границы - она устанавливается только на момент совершения административного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом.

Невменяемость является юридическим (правовым) понятием, и окончательное решение о невменяемости физического лица, совершившего административное правонарушение, является компетенцией органа, уполномоченного рассматривать дела о таких правонарушениях. Поскольку для решения этого вопроса требуются специальные познания в области психиатрии, соответствующие органы должны использовать заключения экспертов-психиатров. Эксперты устанавливают наличие и характер болезненного расстройства психики лица и определяют глубину поражения его психических способностей в связи с таким расстройством, а орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, решает вопрос о том, подлежит ли это лицо административной ответственности.

При этом надо отметить, что эта статья вряд ли найдет частое применение на практике в связи с отсутствием в законе порядка назначения и проведения судебно-психиатрической экспертизы при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также в связи с положениями ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан (ВВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1318) с последующими изменениями, содержащей исчерпывающий перечень случаев предоставления сведений, составляющих врачебную тайну, третьим лицам без согласия гражданина или его законного представителя.

# §3 Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения

Случаи, при которых нарушитель может быть освобожден от административной ответственности из-за малозначительности административного правонарушения, рассматриваются в статье 2.9 КоАП.

Законодатель предоставил возможность судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело, при определенных условиях применить в отношении нарушителя устное замечание - такой метод воспитательного воздействия, который не связан ни с административным наказанием, ни с мерой общественного воздействия. Примером освобождения от административной ответственности может служить официальное разъяснение гражданину, пытающемуся перейти проезжую часть улицы вне пешеходного перехода, противоправного характера его поведения и возможных вредных последствий для него и общества.

Устное замечание не влечет юридических последствий для нарушителя. Однако он должен осознать противоправность своего поведения, с тем, чтобы не допускать подобного в будущем. Понятно, что устное замечание может быть сделано лишь за малозначительное правонарушение. Законодательство не содержит их перечня или указаний на признаки, позволяющие судить о малозначительности административных правонарушений. Очевидно, это такие административные правонарушения, которые не представляют большого общественного вреда и не наносят сколько-нибудь значительного ущерба государственным или общественным интересам либо непосредственно гражданам. См. по данному вопросу п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (РГ. 2005. 19 апр.).

Установление в законе такой меры воздействия, как устное замечание, дает возможность говорить о неотвратимости реагирования на каждое правонарушение, в том числе и малозначительное.

Кодекс четко разграничивает устное замечание и предупреждение: устное замечание не приводится среди видов наказания в ст. 3.2; предупреждение же значится как вид наказания в п. 1 ч. 1 этой статьи и в ст. 3.3, 3.4, а также в санкциях статей Особенной части Кодекса. Предупреждение, являясь мерой наказания, выносится в письменной форме.

Норма данной статьи действует непосредственно; для применения устного замечания и освобождения от ответственности не требуется специального упоминания о такой возможности в норме об ответственности за конкретное правонарушение. Назначение устного замечания связано в большой степени с усмотрением должностного лица, решающего дело, оценкой им всех обстоятельств деяния и личности нарушителя.

Настоящая статья не предписывает обязательность освобождения от административной ответственности за все малозначительные правонарушения, а предоставляет только право принять такое решение. В связи с этим субъект административной юрисдикции обязан при производстве по делу рассмотреть все обстоятельства нарушения, оценить его последствия, убедиться, что конкретным действием не нанесен сколько-нибудь значительный вред отдельным гражданам или обществу, исследовать обстановку, в которой совершено правонарушение, личность нарушителя, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, и т.п. Лишь в совокупности все установленные данные помогут ответить на вопрос, можно ли освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

В случае принятия решения об объявлении лицу устного замечания выносится постановление о прекращении производства по данному делу (ч. 1 ст. 29.9 Кодекса).

Согласно п. 4 ст. 24.5 КоАП РФ в случае издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению.

Объявление амнистии в соответствии с п. "е" ч. 1 ст. 103 Конституции РФ относится к ведению Государственной Думы. Следует отметить, что акты амнистии, устраняющие применение административного наказания, до настоящего времени еще не издавались. В качестве примера можно привести амнистию в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, объявленную постановлением Государственной Думы от 20 апреля 2005 г. N 1761-IV ГД. В пункте 9 постановления Государственной Думы от 20 апреля 2005 г. N 1764-IV ГД "О порядке применения постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" установлено, что лица, подпадающие под действие Постановления об амнистии, не освобождаются от административных взысканий и от обязанности возместить вред, причиненный в результате совершенных ими противоправных действий.

# Глава 6. Сроки давности привлечения к административной ответственности

В соответствии с п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ истечение сроков давности привлечения к административной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Сроки давности привлечения к административной ответственности и порядок их исчисления установлены в ст. 4.5 КоАП РФ.

Согласно общему правилу, содержащемуся в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения.

Для ряда категорий дел об административных правонарушениях установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения за нарушение:

* законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ;
* таможенного законодательства РФ;
* антимонопольного законодательства РФ;
* валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования;
* законодательства РФ об охране окружающей природной среды;
* законодательства РФ об использовании атомной энергии;
* законодательства РФ о налогах и сборах;
* законодательства РФ о защите прав потребителей;
* законодательства РФ о рекламе;
* законодательства РФ о лотереях;
* законодательства РФ о выборах и референдумах;
* законодательства РФ об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
* законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Как указал Пленум ВАС РФ в п. 21 постановления в от 2 июня 2004 г. N 10, в особенной части КоАП РФ административные правонарушения, касающиеся прав потребителей, не выделены в отдельную главу, в связи с чем арбитражные суды при квалификации объективной стороны состава правонарушения должны исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства. Пленум ВАС разъяснил, что арбитражным судам необходимо также принимать во внимание цель законодательства о защите прав потребителей и его направленность на защиту и обеспечение прав граждан на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья, на получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах). В этом смысле суды должны устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, регулирующего отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность.

Пленум ВС РФ в п. 14 постановления от 24 марта 2005 г. N 5 предписал судьям судов общей юрисдикции иметь в виду, что ст. 4.5 КоАП РФ установлены сроки давности привлечения к административной ответственности, истечение которых является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). При этом не может быть удовлетворено ходатайство лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, о рассмотрении дела по существу.

В том же пункте разъяснено, что срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков - со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения); в случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Частью 2 ст. 4.5 КоАП РФ установлено, что при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

При применении данной нормы Пленум ВС РФ в п. 14 указанного постановления предписал судьям судов общей юрисдикции исходить из следующего:

длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом;

невыполнение предусмотренной нормативным правовым актом обязанности к установленному в нем сроку не является длящимся административным правонарушением. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения;

срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, по которым предусмотренная нормативным правовым актом обязанность не была выполнена к определенному в нем сроку, начинается с момента наступления указанного срока.

Пленум ВАС РФ в п. 19 постановления от 27 января 2003 г. N 2 предписал арбитражным судам при проверке соблюдения давностного срока в целях применения административной ответственности за длящееся правонарушение исходить из того, что днем обнаружения административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол о данном административном правонарушении, выявило факт совершения этого правонарушения. Указанный день определяется исходя из характера конкретного правонарушения, а также обстоятельств его совершения и выявления.

В постановлении от 7 декабря 2004 г. по делу N 8981/04\*(7) Президиум ВАС РФ указал, что поскольку начало течения срока давности привлечения к административной ответственности определяется днем совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении - днем его обнаружения, дата составления протокола об административном правонарушении не влияет на исчисление срока давности.

В соответствии с ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - не позднее одного года со дня его обнаружения.

Как указал Пленум ВС РФ в п. 14 постановления от 24 марта 2005 г. N 5, проверяя соблюдение срока давности привлечения к административной ответственности, необходимо учитывать, что КоАП РФ предусматривает единственный случай приостановления течения этого срока. Таким случаем является удовлетворение ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства, когда время пересылки дела не включается в срок давности привлечения к административной ответственности. В силу ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ течение названного срока приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Там же, в п. 14 постановления, Пленум ВС РФ разъяснил следующее:

* при удовлетворении ходатайства о рассмотрении дела по месту жительства этого лица судья не должен выносить какой-либо процессуальный документ о приостановлении течения срока давности привлечения к административной ответственности, поскольку это не предусмотрено КоАП РФ;
* проверяя соблюдение срока давности привлечения к административной ответственности, следует также учитывать, что КоАП РФ не предусматривает возможности перерыва данного срока;
* по смыслу ч. 1 ст. 4.5 и п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ истечение сроков привлечения к административной ответственности на время пересмотра постановления не влечет за собой его отмену и прекращение производства по делу, если для этого отсутствуют иные основания.[[2]](#footnote-2)

# Заключение

Государство, предоставляя гражданам широкие права при осуществлении своих интересов, вместе с тем предусматривает ответственность в случае нарушения законодательства, которая установлена, прежде всего, кодексами.

Каждый гражданин обязан соблюдать нормы законодательства, но для того, чтобы соблюдать, необходимо их знать и уметь применять в практической деятельности.

Следует подчеркнуть, что незнание закона не освобождает лицо от ответственности в случае его несоблюдения - действует предположение (презумпция), что законы всем известны. Поэтому правонарушитель не вправе ссылаться на незнание закона как на обстоятельство, освобождающее его от ответственности.

Точное знание своих прав и обязанностей помогает гражданину отстаивать свои права и охраняемые законом интересы. [[3]](#footnote-3)

Подчеркнем еще раз, что законодательством предусмотрена ответственность не только граждан РФ, но также иностранных граждан, лиц без гражданства, а также юридических лиц.

Система административного управления довольна подвижна, постоянно предпринимаются меры по совершенствованию государственного управления. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" осуществлена реорганизация целого ряда органов, образованы новые федеральные министерства, службы и агентства. В законодательные акты внесены изменения, направленные на создание основ реформирования федеральных органов исполнительной власти.

Порядок производства в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, установлен в разд. III АПК РФ. При этом в гл. 22 АПК РФ определены особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а непосредственно порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях установлен в гл. 25 АПК РФ.

В статье 189 гл. 22 АПК РФ установлен общий порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 189 АПК РФ дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в разд. III АПК РФ, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом. Как указано в письме ВАС РФ от 25 мая 2004 г. N С1-7/УП-600 о федеральных законах, применяемых арбитражными судами в соответствии с содержащимися в АПК РФ отсылочными нормами, под федеральным законом, предусматривающим иные правила административного судопроизводства, в ч. 1 ст. 189 АПК РФ понимается КоАП РФ.

Согласно ч. 2 ст. 189 АПК РФ заявления по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, подаются в арбитражный суд по общим правилам подсудности, предусмотренным АПК РФ, если в разд. III АПК РФ не установлено иное.

По общему правилу распределения бремени доказывания, содержащемуся в ч. 1 ст. 65 АПК РФ, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Как непосредственно в ч. 1 ст. 65, так и в ч. 3 ст. 189 АПК РФ установлено изъятие из этого правила: обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие).

Как говорилось выше, непосредственно порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях установлен в гл. 25 АПК РФ. При этом в § 1 гл. 25 АПК РФ установлен порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, а в § 2 гл. 25 АПК РФ - порядок рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражном суде см. гл. 3 настоящей книги). В пункте 8 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. N 2 разъяснено, что при решении вопросов подведомственности и порядка рассмотрения дел, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, арбитражным судам следует различать две категории дел: дела об административных правонарушениях (гл. 22-29 КоАП РФ) и дела, возбуждаемые по жалобам лиц, привлеченных к административной ответственности, на постановления органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП РФ).

# Библиография

1. Борисов А.Н. «Административное правонарушение» - система ГАРАНТ, 2005г.
2. Власть и бизнес: взаимная ответственность. Комментарий к законодательству (под ред. В.М. Жуйкова и Э.Н. Ренова) – «Контракт», 2004г.
3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (5-е изд., перераб. И доп.)(под общ. ред. Е.Н. Сидоренко) – «Проспект», 2006г.

1. # Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (5-е изд., перераб. И доп.)(под общ.ред. Е.Н.Сидоренко) – «Проспект», 2006г.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Борисов А.Н. «Административное правонарушение» - система ГАРАНТ, 2005г. [↑](#footnote-ref-2)
3. # Власть и бизнес: взаимная ответственность. Комментарий к законодательству (под ред. В.М.Жуйкова и Э.Н.Ренова) – «Контракт», 2004г.

   [↑](#footnote-ref-3)