

УДК 342.922

UDC 342.922

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**ACTUAL PROBLEMS OF REALIZATION OF  
POWERS OF EXECUTIVE AUTHORITIES BY  
HEARING OF CASES ABOUT  
ADMINISTRATIVE OFFENCES**

Очаковский Виктор Александрович  
преподаватель кафедры административного и  
финансового права, кандидат юридических наук

Ochakovsky Viktor Aleksandrovich  
lecturer of the Administrative and finance law  
department, Cand.Leg.Sci.

Крутова Яна Александровна  
преподаватель кафедры административного и  
финансового права, кандидат юридических наук

Krutova Yana Aleksandrovna  
lecturer of the Administrative and finance law  
department, Cand.Leg.Sci.

Ильясова Елена Фёдоровна  
студентка 2 курса юридического факультета  
*Кубанский государственный аграрный университет,  
Краснодар, Россия*

Pyasova Elena Fyodorovna  
student of the 2nd grade of the Law department  
*Kuban State Agrarian University,  
Krasnodar, Russia*

В данной статье рассматриваются некоторые  
особенности реализации полномочий органов  
исполнительной власти при рассмотрении дел об  
административных правонарушениях

The article examines some features of realization of  
powers of executive authorities by hearing of cases  
about administrative offenses

Ключевые слова: АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ОРГАН  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ПРОИЗВОДСТВО  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Keywords: ADMINISTRATIVE OFFENCE,  
EXECUTIVE AUTHORITY, AFFAIRS  
PRODUCTION ABOUT ADMINISTRATIVE  
OFFENCES

Каждый гражданин обладает определенными правами и обязанностями и реализует их с помощью соответствующих правовых механизмов, работу которых призваны обеспечивать органы государственной власти. Достаточно большая роль здесь принадлежит органам исполнительной власти. Государство возлагает на них многочисленные и различные по своей природе функции, в частности, управление государственным имуществом, осуществление контроля и надзора, принятие нормативных правовых актов и оказание государственных услуг. При этом главной задачей органов исполнительной власти является претворение в жизнь положений законодательства, которые направлены на защиту прав гражданина и создание для реализации этих прав наиболее благоприятных условий.

Общеизвестно, что отличительной чертой взаимоотношений гражданина и исполнительной власти является возможность применения государственного принуждения со стороны представителей последней. В свою очередь, наличие у гражданинопределенных прав и обязанностей позволяет обеспечивать необходимый баланс интересов в отношениях с государственно-властными субъектами. Данные отношения отличаются разнообразием, они могут носить как положительный характер (реализация предоставленных законом прав и свобод, а также обязанностей гражданина перед государством), так и негативный (совершение правонарушений).

В случаях, когда гражданин не может реализовать свое право самостоятельно, органы исполнительной власти обязаны оказать ему в этом содействие. Если имели место нарушения требований законодательства, то, в силу реализации функции по контролю и надзору, вмешательство исполнительных органов власти просто неизбежно.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года (подп. «б» п. 2) функции по контролю и надзору – это осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов,

документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов[1].

Применительно к административным правонарушениям речь идет об административно-юрисдикционной функции, которая реализуется посредством рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, рассмотрения и разрешения споров между гражданами и органами государственной власти [2]. В связи с этим, мы считаем необходимым обратить внимание на следующее.

При возложении обязанности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях на органы исполнительной власти, по нашему мнению, достигается максимальная оперативность, и это в свою очередь помогает освободить судебные органы от рассмотрения менее значительных правонарушений. Такой подход базируется на многолетнем опыте России и зарубежных стран и признается нами весьма обоснованным.

В зарубежных странах органы исполнительной (публичной) власти также обладают правом разрешать споры между гражданами и органами публичной власти, привлекать граждан (их объединения) к административной ответственности. Так, в Великобритании действует целая система квазисудебных органов – административных трибуналов, деятельность которых позволяет значительно облегчить работу судей. Эти органы рассматривают более одного миллиона дел в год. Однако в странах англосаксонской системы права наблюдается тенденция к отделению квазисудебных функций от органов исполнительной власти и передаче их независимым органам правосудия по административным делам.

Мы считаем, что право разрешать дела об административных правонарушениях передано органам исполнительной власти вполне обоснованно. Так как органы исполнительной власти при осуществлении контрольных и надзорных функций получают, в том числе, и информацию

об объекте правонарушения, что способствует принятию квалифицированного решения по делу. При этом закономерным будет следующий вывод – исполнительные органы государственной власти являются также органами, отвечающими за надлежащий порядок привлечения к административной ответственности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения властных предписаний. Безусловно, это влечет и больший объем ответственности рассматриваемых структур.

Уполномоченное на рассмотрение дела лицо должно отвечать определенным требованиям. Например, его познания не должны ограничиваться законодательством соответствующей сферы, речь идет о наличии знаний в области экономики и других отраслей общественной деятельности, ведь его работа предполагает рассмотрение дел об административных правонарушениях, посягающих на различные объекты. Фактически такая работа получила свое отражение в самой структуре органов исполнительной власти. При этом к функциям органов исполнительной власти относятся не только процедурные (осуществление государственного регулирования соответствующих видов деятельности) [3]. Мы убеждены, что в обоих случаях без специальных знаний сотрудникам органа исполнительной власти не обойтись

При всех очевидных плюсах рассмотрения органами исполнительной власти дел об административных правонарушениях не редки случаи принятия ими решений, которые не в полной мере отвечают требованиям законодательства. Причину этого мы видим в «человеческом факторе».

Рассматривая отдельное дело об административном правонарушении, соблюдать независимость может лишь высоконравственный и квалифицированный специалист, обладающий положительными коммуникативными и профессиональными качествами. Большую актуальность это приобретает в случаях обжалования решений должностного лица органа исполнительной власти, рассматривавшего дело

об административном правонарушении. В такой ситуации трудно быть объективным и независимым при принятии решения.

К сожалению, приходится сталкиваться с ситуацией когда «обжалование действий (решений) должностных лиц вышестоящему начальнику... обычно не дает положительного результата, так как в органах власти действует «круговая порука» [4]. В данном случае имеет смысл обжаловать решение в судебном порядке.

Здесь мы не можем не признать значимость роли Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный), который оказывает непосредственную помощь в защите прав и законных интересов граждан. Уполномоченный при выполнении возложенных на него функций вправе:

- запрашивать необходимую информацию от государственных органов;
- беспрепятственно входить на территорию и в помещения государственных органов, органов местного самоуправления;
- получать объяснения должностных лиц;
- проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел[5].

Анализ ежегодных докладов Уполномоченного о своей деятельности приводит к выводу о его весомом вкладе в работу по созданию условий для осуществления прав граждан.

Мы считаем, что в производстве по делам об административных правонарушениях, трудности в реализации прав граждан возникают и в связи с тем, что последние не всегда в достаточной мере владеют соответствующей правовой информацией по данным вопросам. Это может быть как незнание собственных прав, порядка их реализации, а также непонимание или неверное истолкование юридических терминов, широко используемых в законодательных текстах. Проблема отсутствия информации о правах и обязанностях гражданина также нередко связана с нежеланием сотрудников органов государственной власти ее предоставить, объяснить последствия тех или иных действий. К примеру, в ряде случаев гражданин не знает, что его заявление подлежит регистрации, а отсутствие отметки о регистрации фактически предоставляет сотруднику государственного органа возможность не инициировать производство. Поэтому крайне важным считаем донесение соответствующей правовой информации до граждан посредством издания определенной книгопечатной продукции, выпуска в эфир радио и телепередач и т.п.

Можно резюмировать, что проблема реализации прав и обязанностей в производстве по делу об административном правонарушении является одной из важнейших. В свою очередь, задача объективного и полного рассмотрения такого дела подразумевает не только наделение субъектов административной юрисдикции определенными правами, но и возложение на них определенных обязанностей. Так, при выявлении факта совершения административного правонарушения уполномоченное лицо обязано составить протокол. При этом необходимо руководствоваться не только требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее –

КоАП РФ) к содержанию протокола об административном правонарушении и формой, разработанной соответствующим органом исполнительной власти, но и принципом разумности. В частности, при составлении протокола уполномоченные лица обязаны указать сведения о правонарушителе [6]. Подобные действия в совокупности обеспечивают наиболее объективное движение дела и соответственно способствуют вынесению юридически правильного решения.

В процессе производства действия лиц, уполномоченных на рассмотрение и разрешение дел, направлены на вынесение правильного решения. В связи с этим основной обязанностью государственных органов является отыскание и систематизация доказательств, которые подтверждали бы факт совершения административного правонарушения и обстоятельства, связанные с ним. Далее эти данные необходимо подвергнуть полному и всестороннему исследованию.

Крайне важно учитывать незыблемый принцип формирования доказательственной базы – запрет использования в производстве доказательств, полученных с нарушением закона (п. 3 ст. 26.2 КоАП РФ). При выявлении, исследовании и фиксации доказательств должны быть соблюдены требования процессуального законодательства, составляющие, по нашему мнению, основу процессуального регулирования формирования и исследования доказательственной базы в производстве по делам об административных правонарушениях. К таким правилам относятся:

- получение доказательств уполномоченным должностным лицом государственного органа и из установленных законом источников;
- в процессе сбора и фиксации доказательств соблюдение приоритета прав и свобод человека;
- соблюдение правил фиксации доказательств;

- оценка доказательств в соответствии с внутренним убеждением, что возможно лишь при полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности [7].

Реализация указанных правил на стадии исследования доказательств является одной из насущных проблем в производстве по делам об административных правонарушениях. Именно в процессе исследования доказательственной базы происходит реализация правовых ограничений, определенных процессуальными нормами КоАП РФ. При исследовании доказательств происходит выявление ошибок и нарушений лица, формирующего доказательственную базу.

Следует согласиться с точкой зрения Е.В. Додина, согласно которой изучение обстоятельств административного правонарушения осуществляется путем извлечения, накопления, хранения, переработки и соответствующей оценки информации [8]. Базовое значение в этом процессе составляет исследование информации, в ходе которого решается вопрос о допустимости и достаточности доказательств можно решить только при исследовании доказательств, – (оценка того насколько грамотно происходило формирование доказательственной базы).

После того как доказательственная база сформирована и исследована правоприменитель проводит ее оценку. При этом ему необходимо оценить не только каждое отдельное доказательство, полученное в процессе производства, но и доказательственную базу, поскольку только так возможно верно истолковать доказательства и правильно разрешить дело.

Для этих целей правоприменитель должен обладать не только знаниями в области законодательства и практики его применения личности данного лица должны быть свойственны высокие моральные качества, аналитическое мышление и т.п. При этом важно оценить не только сами доказательства, в оценке нуждается и процесс их собирания (формирования доказательственной базы).

Представляется, что решение вопроса о соблюдении всех ограничений, установленных процессуальными нормами КоАП РФ в отношении процесса формирования доказательственной базы и ее исследования, ставит перед лицом, уполномоченным на рассмотрение дела об административном правонарушении, одну из основополагающих задач: определить правомерность действий государственных органов, осуществивших формирование доказательственной базы[9].

Таким образом, вышеизложенное подчеркивает обоснованность решения законодателя о наделении органов исполнительной власти полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в рамках своей компетенции при реализации государственной политики. Институт внесудебного рассмотрения административных дел представляет собой механизм реализации норм об административной ответственности, поэтому весьма важное значение имеет надлежащая законодательная регламентация данной процедуры. Конечно, в процессе правоприменения не избежать проблем, обусловленных, в том числе «человеческим фактором», но подобные негативные моменты можно и нужно минимизировать. В целом можно сказать, что наиболее возможным становится создание положительного баланса в отношениях между субъектами административной юрисдикции и гражданами в случае совершения ими административного правонарушения именно в производстве по делам об административных правонарушениях.

#### Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «Консультант Плюс».
2. Николаева А.А., Сальников В.П., Соловьева А.К. Административное судопроизводство: проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров: Монография // Под общ.ред. В.П. Сальникова. СПб., 2002. – С. 42.

3. *Россинский Б.В.* О предмете и системе административного права // СПС «КонсультантПлюс».

4. *Денисов С.А.* Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина // Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2004. – С. 103.

5. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

6. *Лунарев Е.Б.* Доказывание в административном процессе: некоторые спорные вопросы теории и практики // СПС «Консультант Плюс».

7. *Додин Е.В.* Доказательства в административном процессе. – М., 1993. – С. 39–40.

8. *Васильев Ф.П.* Классификация доказательств по делу об административном правонарушении // СПС «Консультант Плюс».

### References

1. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 9 marta 2004 goda № 314 «O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» // SPS «Konsul'tant Pljus».

2. Nikolaeva A.A., Sal'nikov V.P., Solov'eva A.K. Administrativnoe sudoproizvodstvo: problemy teorii i praktiki razreshenija publichno-pravovyh sporov: Monografija // Pod obshh.red. V.P. Sal'nikova. SPb., 2002. – S. 42.

3. Rossinskij B.V. O predmete i sisteme administrativnogo prava // SPS «Konsul'tantPljus».

4. Denisov S.A. Mehanizm nejtralizacii prav grazhdan v sfere gosudarstvennogo upravlenija // Administrativno-pravovoj status grazhdanina // Pod red. N.Ju. Hamanevoj. M., 2004. – S. 103.

5. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 26 fevralja 1997 goda № 1-FKZ «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus».

6. Luparev E.B. Dokazyvanie v administrativnom processe: nekotorye spornye voprosy teorii i praktiki // SPS «Konsul'tant Pljus».

7. Dodin E.V. Dokazatel'stva v administrativnom processe. – M., 1993. – S. 39–40.

8. Vasil'ev F.P. Klassifikacija dokazatel'stv po delu ob administrativnom pravonarushenii // SPS «Konsul'tant Pljus».