Лекция 13. Судьи, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

План:

*13.1. Понятие и система органов, уполномоченных рассматривать*

*дела об административных правонарушениях*

*13.2. Виды органов административной юрисдикции.*

*13.3. Подведомственность дел об административных правонарушениях.*

13.1. Понятие и система органов, уполномоченных рассматривать

дела об административных правонарушениях

Для обеспечения обоснованного, справедливого привлечения нарушителей к административной ответственности и назначения административных наказаний большое значение имеет определение круга государственных органов (должностных лиц), полномочных рассматривать и решать дела об административных правонарушениях.

В соответствии с действующим законодательством применять нормы права по одному и тому же делу об административном правонарушении могут несколько правоприменительных органов. Нередко дело передается от одного органа к другому, причем каждый из них совершает лишь те правоприменительные действия, которые отнесены к его компетенции. Так, государственные инспекции и их должностные лица выявляют нарушения, задерживают нарушителей, составляют протоколы о правонарушениях; другие органы (должностные лица), уполномоченные законом, рассматривают эти дела; учреждения банка принимают штрафные суммы; судебные приставы исполняют постановления о назначении административных наказаний и т.д.

Вместе с тем среди правоприменительных органов обоснованно выделяется центральное, основное звено, а именно государственный орган, разрешающий административное дело по существу. Это орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях и назначать правонарушителям административные наказания. Их деятельность характеризуется в качестве административно-юрисдикционной, а сами они - как субъекты данного вида юрисдикции.

В отличие от правосудия, которое может осуществлять только один орган - суд, система органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, характеризуется множественностью и многообразием субъектов, что объясняется разнообразием и распространенностью административных правонарушений.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях невозможно сосредоточить в каком-либо одном органе без ущерба для основных преимуществ административного процесса - его оперативности и относительной простоты. Концентрация в одном органе полномочий по применению административных наказаний привела бы к неоправданной волоките при рассмотрении дел об административных правонарушениях, к большим затратам времени и средств.

В настоящее время отсутствует единая система органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, а имеются отдельные структуры, не связанные между собой одним руководящим или координационным центром.

Органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, отличаются также неоднородностью субъектов. Ряд таких органов создан специально для разрешения дел об административных правонарушениях (например, административные комиссии), другие выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), у третьих, как правило, контрольно-надзорных органов эта деятельность составляет их основное, хотя и не единственное функциональное назначение (например, государственные инспекции).

Совокупность органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, характеризуется также особенностями организационно-структурного распределения юрисдикционных полномочий между ними. В зависимости от организационного построения этих органов и особенностей административных правонарушений дела о них рассматриваются:

а) только низшими звеньями системы (например, военные комиссариаты);

б) низшими и вышестоящими звеньями системы (органы государственного надзора за безопасностью движения);

в) всеми звеньями системы (например, от районных, городских до федеральных органов государственного пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора).

Основной принцип построения системы органов, осуществляющих административную юрисдикцию, - территориально-отраслевой. Он означает, что борьба с административными правонарушениями ведется с учетом как территориальных особенностей, так и специфики их совершения в отдельных отраслях и сферах государственного управления. В соответствии с этим в системе органов административной юрисдикции можно выделить две основные подсистемы: территориальную и отраслевую.

К территориальным органам относятся прежде всего судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии. Они наделены наиболее широкими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Особенностью территориальной подсистемы органов административной юрисдикции является то, что в ней нет вертикальной организационной подчиненности каким-либо вышестоящим государственным органам.

Отраслевые органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, тесно связанные с отраслями государственного управления, функционируют на основе специализации (например, органы государственной санитарно-эпидемиологической службы, рыбоохраны, государственного пожарного надзора). Им присуща иерархичность юрисдикционной подведомственности. Так, по делам о нарушении правил охоты полномочны налагать на виновных административные наказания руководители республиканских, краевых, областных и районных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты.

Для отраслевых органов административной юрисдикции характерна не только специализация в рассмотрении определенного круга правонарушений. Каждый из них представляет, как правило, иерархическую ступень (органов, должностных лиц), на которой осуществляется административная юрисдикция. Например, за нарушение правил по карантину животных и других ветеринарных правил полномочны налагать штраф государственные ветеринарные инспектора районов, городов, краев, областей, республик и главный государственный ветеринарный инспектор РФ. Следовательно, в структурном отношении органы отраслевой административной юрисдикции имеют вертикальный разрез. Вышестоящий орган (должностное лицо) вправе давать обязательные к исполнению указания нижестоящим органам (должностным лицам), отменять принятые последними решения по конкретным делам об административном правонарушении.

Отраслевой принцип сочетается с территориальным. Каждый орган (должностное лицо) осуществляет свои полномочия не только в рамках какой-либо отрасли, но и на определенной территории.

Большинство органов отраслевой юрисдикции осуществляет свои функции в пространственных рамках, совпадающих, как правило, с действующим административно-территориальным делением России. Некоторые органы осуществляют свои надзорные и юрисдикционные полномочия на территории, границы которой не совпадают с обычным административно-территориальным делением. Это органы межтерриториального действия: зональные инспекции по использованию и охране водных ресурсов, судоходные инспекции пароходств, территориальные органы Федеральной регистрационной службы и др.

Неоднородность и разобщенность органов административной юрисдикции требует создания соответствующего координационного центра по руководству рассматриваемым видом правоохранительной деятельности. Все это станет возможным лишь при учреждении в России административной юстиции, возглавляемой Высшим Административным Судом.

13.2. Виды органов административной юрисдикции

Кодекс об административных правонарушениях определяет три основных вида органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела этой категории:

1) судьи (мировые судьи);

2) коллегиальные юрисдикционные органы при районных, городских, районных в городах исполнительных органах, к которым относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, а также иные государственные органы в соответствии с их полномочиями, задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента или Правительства РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

1) мировыми судьями;

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;

4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

Остановимся подробнее на правовом положении основных из названных юрисдикционных органов.

В соответствии со ст. 23.1 КоАП представителями судебной власти, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции, являются судьи районных судов, судьи гарнизонных военных судов, судьи арбитражных судов и мировые судьи.

В настоящее время, согласно Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 г. <\*> (с изменениями от 15 декабря 2001 г.), мировой судья в пределах своей компетенции уполномочен рассматривать административные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия судей в этой сфере постоянно расширяются.

Правовое положение районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав определяется Положением об этих комиссиях, утвержденным в 1967 г. <\*> (с последующими изменениями и дополнениями) и Указом Президента РФ "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав" от 6 сентября 1993 г. <\*\*>. Эти комиссии создаются при соответствующих органах местного самоуправления во всех субъектах РФ. Возглавляет эту систему Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ.

В состав комиссии входят председатель, его заместитель, освобожденный секретарь, а при необходимости вводится штатная должность инспектора по работе с детьми. Кроме того, в состав комиссии входят депутаты представительных органов государственной власти или самоуправления, работники органов образования, здравоохранения, сотрудники органов внутренних дел, других учреждений, представители общественности.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет. Кроме того, комиссии рассматривают дела о правонарушениях подростков, отнесенные к компетенции других юрисдикционных органов (должностных лиц) в случае передачи этих дел на рассмотрение соответствующих комиссий.

Административные комиссии являются единственными юрисдикционными органами, специально образуемыми для рассмотрения всех категорий дел об административных правонарушениях, за исключением отнесенных законодательством к компетенции других органов (должностных лиц). В состав комиссий входят председатель, его заместитель, ответственный секретарь, а также члены комиссии.

В настоящее время порядок образования и деятельности административных комиссий регулируется правовыми актами субъектов РФ. Например, в соответствии с Уставом г. Москвы организация деятельности районной административной комиссии относится к полномочиям районной управы.

Сельские и поселковые административные комиссии, а в некоторых субъектах РФ - районные и городские комиссии создаются и функционируют на основе уставов муниципальных образований и в соответствии с законами субъектов Федерации.

Самостоятельную и самую многочисленную группу органов отраслевой административной юрисдикции составляют предусмотренные гл. 23 КоАП органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие органы исполнительной власти (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

К юрисдикционным относятся органы внутренних дел; органы различных видов транспорта (железнодорожного, морского, речного, воздушного, пассажирского, автомобильного и электротранспорта); органы, осуществляющие государственный надзор (ветеринарный, пожарный, санитарный, горный и промышленный, ядерной и радиационной безопасности и др.); органы налоговой службы; органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; городские (районные) военные комиссариаты и т.д.

Полномочия должностных лиц. Характеризуя различные виды органов административной юрисдикции, необходимо иметь в виду, что все юрисдикционные функции от имени этих органов выполняют соответствующие должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, предусмотренные Особенной частью Кодекса об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ, в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебных обязанностей.

Перечень должностных лиц, которые от имени юрисдикционных органов рассматривают дела об административных правонарушениях, устанавливается названным Кодексом, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать: 1) руководители и заместители руководителя соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений; 2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, от имени органов, указанных в ст. 22.1 КоАП, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, если Кодексом или законом субъекта РФ не установлено иное.

Объем (содержание) полномочий должностных лиц характеризуется видами и размером административных наказаний, которые они могут применять к правонарушителям. Так, административный арест и конфискацию могут применять только судьи, а начальник органа внутренних дел, например, за мелкое хулиганство вправе лишь наложить административный штраф; размер штрафных санкций, налагаемых на правонарушителей, зависит от должностного положения лица, рассматривающего дела об административном правонарушении. Максимальные размеры штрафных санкций назначают руководители юрисдикционных органов. С должностным положением правоприменителя может быть связан и вид административного наказания, налагаемого на правонарушителя. Так, начальник Главного управления Государственной инспекции по маломерным судам РФ, его заместители, начальники таких инспекций субъектов РФ и начальники бассейновых инспекций и их заместители вправе лишить нарушителя правил плавания на внутренних водных путях (судоводителя) права управления маломерным судном, а государственные инспектора по маломерным судам могут применить административное наказание только в виде предупреждения или штрафа.

13.3. Подведомственность дел об административных правонарушениях

Подведомственность, устанавливаемая Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ, представляет собой распределение (закрепление) всех дел об административных правонарушениях между органами административной юрисдикции, которые уполномочены рассматривать дела, отнесенные законом к их компетенции, и назначать физическим и юридическим лицам административные наказания.

Какова же подведомственность дел об административных правонарушениях основных органов административной юрисдикции?

Судьи (мировые судьи), возможно, в перспективе судьи административных судов. Действующим законодательством рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний в границах установленной подведомственности возложено исключительно на судей, причем единолично. Разумеется, любое дело в рамках этой подведомственности может быть рассмотрено судом в полном составе, но ведущая роль в рассмотрении дел об административных правонарушениях отводится судьям.

Судьи рассматривают самые серьезные и сложные дела об административных правонарушениях с повышенной общественной опасностью, влекущие возможность применения наиболее суровых административных наказаний - административного ареста, лишения специального права, предоставляемого гражданину, конфискации и возмездного изъятия предметов и орудий совершения административного правонарушения, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, дисквалификации.

Рассмотрение административных дел судьей является существенной и надежной гарантией прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц, а также потерпевших.

Исключительной компетенцией судей является рассмотрение дел о правонарушениях:

посягающих на права граждан, например, о нарушении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, участвовать в референдуме; о нарушении законодательства о труде и его охране; о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; о принуждении к участию или отказу от участия в забастовках и т.п.;

посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, например, сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией; незаконное врачевание, целительство; занятие проституцией; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и т.п.;

посягающих на собственность, например, самовольная добыча янтаря; уничтожение или повреждение чужого имущества; мелкое хищение и т.п.;

о правонарушениях в области коммерческой деятельности, например, осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконное использование товарного знака; нарушение правил продажи алкогольной продукции и т.п.;

в области финансов и налогообложения, например, нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение законодательства о банках и банковской деятельности; нарушение сроков представления налоговой декларации т.п.;

посягающих на институты государственной власти и порядок управления, например, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, военнослужащего, должностного лица, органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение законных требований прокурора; самоуправство;

посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, например, мелкое хулиганство; демонстрирование фашистской атрибутики или символики; нарушение требований режима чрезвычайного положения и др.

Действующим законодательством предусмотрена совместная подведомственность по некоторым делам об административных правонарушениях судей и других юрисдикционных органов (например, органов внутренних дел). К ним, например, относится мелкое хулиганство. Должностное лицо органа внутренних дел, уполномоченное рассматривать названные дела, вправе налагать на нарушителя штраф, а если применение данной меры административного наказания он признает недостаточным, то направляет дело на рассмотрение в суд. Рассматривая эти дела, судья может применить к нарушителю любое наказание, установленное конкретной статьей закона, включая штраф.

Ряд дел об административных правонарушениях отнесен к исключительному полномочию судьи в связи с их сложностью и особой значимостью (например, дела, связанные с использованием богатств континентального шельфа, о нарушении различных правил установки и эксплуатации технических средств связи).

Полномочия судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях характеризуются тем, что они вправе рассматривать все правонарушения и назначать все административные наказания, предусмотренные конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях или закона субъекта РФ, т.е. действовать в полном объеме своей подведомственности. В то же время другие юрисдикционные органы при рассмотрении аналогичных дел обладают ограниченными полномочиями либо по составу рассматриваемых правонарушений, либо по видам применяемых административных наказаний. Например, право назначать наказания за нарушения режима Государственной границы РФ предоставлено судье районного суда и органу пограничной службы; при этом право пограничной службы распространяется только на применение штрафа, а решение о конфискации или административном выдворении за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства, предусмотренной за данное правонарушение, может вынести только судья.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые главами районной, городской, районной в городе администрации, являются основными юрисдикционными органами, рассматривающими дела об административных правонарушениях лиц в возрасте от 16 до 18 лет, а также неисполнении родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, о вовлечении подростков в употребление спиртных напитков или одурманивающих средств или совершении ими других правонарушений. Рассмотрение этой категории дел коллегиальным юрисдикционным органом связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны государства и общества.

Помимо комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные дела в отношении подростков могут рассматриваться другими юрисдикционными органами, если это право установлено соответствующими законодательными актами. Так, на общих основаниях со взрослыми несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности этими органами за мелкие хищения, мелкое хулиганство, нарушение Правил дорожного движения, неповиновение сотруднику милиции, военнослужащему и т.д. Во всех этих случаях уполномоченные юрисдикционные органы вправе передавать соответствующие дела о правонарушениях подростков на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Органы внутренних дел, полномочные рассматривать дела об административных правонарушениях.

Ещё посмотрите лекцию "[Политический менеджмент как теория и как практика](https://studizba.com/lectures/85-politologiya/1222-politicheskiy-menedzhment/22733-politicheskiy-menedzhment-kak-teoriya-i-kak-praktika.html)" по этой теме.

Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ к ведению органов внутренних дел (милиции) отнесено рассмотрение дел о незаконном приобретении либо хранении наркотических средств или психотропных веществ, а также обороте их аналогов, нарушениях правил, связанных с обеспечением безопасности и функционирования транспортных средств и некоторых объектов, нарушениях Правил дорожного движения, нарушениях в сфере торговли, общественного порядка и ряд других дел.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания от имени органов внутренних дел в пределах своей компетенции вправе, в частности, начальники или заместители начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел; начальники территориальных отделов (отделений) милиции, их заместители; начальники (заместители) линейных органов внутренних дел на транспорте; начальники (заместители начальников) отделений (отделов, управлений) Государственной инспекции безопасности дорожного движения, командиры подразделений дорожно-патрульной службы, их заместители, государственные инспектора дорожного надзора и другие работники, имеющие специальные звания; участковые уполномоченные милиции.

Виды конкретных дел об административных правонарушениях, рассматриваемых должностными лицами органов внутренних дел (милиции), определены Кодексом об административных правонарушениях.

Органы государственного пожарного надзора. В соответствии с Федеральным законом "О пожарной безопасности" от 21 декабря 1994 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> государственный пожарный надзор - это специальный вид государственной надзорной деятельности, осуществляемой должностными лицами Государственной противопожарной службы в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности, пресечения их нарушений и привлечения виновных (граждан и юридических лиц) к административной ответственности.

Перечень должностей личного состава Государственной противопожарной службы и соответствующих им прав и обязанностей по осуществлению государственного пожарного надзора, включая право рассматривать дела об административных нарушениях правил, норм и стандартов в области пожарной безопасности и назначать административные наказания от имени органов государственного пожарного надзора, определяет главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору МЧС России.

Должностные лица Государственной противопожарной службы, осуществляющие государственный пожарный надзор, рассматривают дела об административных правонарушениях и назначают административные наказания за нарушение федеральных правил пожарной безопасности в Российской Федерации также на автомобильном, воздушном, морском, речном, железнодорожном транспорте и на метрополитене.