

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ имени О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

А. Б. Агапов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

6-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

*Допущено Министерством образования и науки РФ в качестве учебника
для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция»
и «Правоохранительная деятельность»*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 43
ББК 67.401я73
А23

Автор:

Агапов Андрей Борисович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Рецензенты:

Зеленцов А. Б. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов;

Селюков А. Д. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова.

Агапов, А. Б.

А23 Административная ответственность : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Агапов. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 365 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5079-3

В книге раскрываются все основные вопросы учебной дисциплины. Общая часть посвящена анализу базовых институтов административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; значительное внимание уделено становлению и развитию отечественного законодательства об административных правонарушениях. Подробно рассмотрены проблемы юрисдикционного статуса должностных лиц, организаций и индивидуальных предпринимателей. Специальный раздел книги посвящен проблемам квалификации вины. В Особенной части исследуются составы административных правонарушений.

Настоящее издание представляет собой составную часть учебного курса административного права (см.: Агапов, А. Б. Административное право : учебник для бакалавров. — 9-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014).

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших юридических учебных заведений, обучающихся по образовательным программам академического бакалавриата и магистратуры, а также аспирантов, преподавателей. Может быть полезен работникам министерств и ведомств, правоохранительных органов, а также предпринимателям.

УДК 43
ББК 67.401я73

ISBN 978-5-9916-5079-3

© Агапов А. Б., 2011
© Агапов А. Б., 2015, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Принятые сокращения.....	12
Предисловие к шестому изданию	14

Раздел I. Общая часть

Глава 1. Административная ответственность и публичное принуждение	21
1.1. Понятие и предназначение административной ответственности	21
1.2. Административная ответственность в системе мер властного принуждения	22
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>24</i>
Глава 2. Законодательство об административных правонарушениях	25
2.1. Структура законодательства об административных правонарушениях	25
2.1.1. Синергизм федерального и регионального законодательства.....	25
2.1.2. Правовые предпосылки делегирования юрисдикционного полномочия	31
2.1.3. Корреляция законов и подзаконных актов.....	32
2.2. Предметы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере законодательства об административных правонарушениях.....	34
2.2.1. Предметы ведения Российской Федерации	34
2.2.2. Предметы совместного ведения.....	35
2.2.3. Предметы ведения субъектов Российской Федерации.....	36
2.2.4. Муниципальные юрисдикционные полномочия	36
2.3. Постулаты законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях	38
2.3.1. Общие положения и принципы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.....	38

2.3.2.	Равенство перед законом физических и юридических лиц	39
2.3.3.	Презумпция невиновности	40
2.3.4.	Обеспечение законности применения мер административного принуждения	42
2.4.	Действие законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве.....	42
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	44
Глава 3. Генезис российского законодательства об административной ответственности		45
3.1.	Тема властного принуждения в творчестве отечественных ученых.....	45
3.1.1.	Политико-правовые предпосылки созидательной деятельности.....	45
3.1.2.	Концепция «принудительной власти» И. Т. Тарасова.....	46
3.1.3.	Учение И. Т. Тарасова об административной юстиции	50
3.1.4.	Воззрения И. Т. Тарасова на правоохранительную деятельность полиции.....	51
3.1.5.	Обоснования И. Т. Тарасовым системы исполнительно-распорядительной деятельности. «Органы администрации, правительства, самоуправления и соединства»	53
3.1.6.	Взгляды И. Т. Тарасова на синергизм отечественной полицейстики	57
3.1.7.	Общность публично-правовых исследований в работах В. В. Ивановского	57
3.1.8.	Обоснования В. В. Ивановским предназначения «органов судебного управления» и внутренних дел	58
3.1.9.	Концепция централизации публичной власти И. Е. Андреевского. Принуждение как основа властной деятельности.....	60
3.1.10.	Воззрения И. Е. Андреевского на «образовательную деятельность народа»	61
3.1.11.	Развитие отечественной полицейстики в работах В. Н. Лешкова. Концепция общественной автаркии русского народа	61
3.1.12.	Обоснование кризиса немецкого полицеизма в работах Э. Н. Берендтса. Концепция всеобщего полицейского государства	62
3.2.	Корреляция проступков и преступлений по русскому имперскому праву	63
3.2.1.	Политико-правовые предпосылки разработки и принятия Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями	63
3.2.2.	Публичные санкции, установленные Уставом о наказаниях	69
3.2.3.	Квалифицирующие признаки неосторожной вины. Невменяемость	71
3.2.4.	Обстоятельства, несовместимые с квалификацией вины. Понятие крайней необходимости.....	72
3.2.5.	Обстоятельства, смягчающие ответственность за проступки	73
3.2.6.	Обстоятельства частичного вменения.....	78

3.2.7. Обстоятельства, отягчающие ответственность за правонарушения	78
3.2.8. Правонарушения, посягающие на порядок управления	82
3.2.9. Проступки, посягающие на общественный порядок и обрядовое благочиние.....	84
3.2.10. Проступки, посягающие на общественное благоустройство	90
3.2.11. Проступки, посягающие на порядок управления.....	91
3.2.12. Правонарушения в сферах строительства и транспорта.....	93
3.2.13. Нарушения правил противопожарной безопасности	96
3.2.14. Правонарушения в сфере связи	97
3.2.15. Нарушения санитарно-эпидемических правил.....	97
3.2.16. Проступки, посягающие на личную безопасность. Квалификация признаков оскорбления и клеветы	99
3.2.17. Правонарушения, посягающие на семейные права подданных.....	102
3.2.18. Проступки, посягающие на собственность	103
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>106</i>
Глава 4. Основные атрибуты административной ответственности ...	107
4.1. Понятие административного правонарушения	107
4.1.1. Соотношение административных и иных публичных правонарушений	107
4.1.2. Состав административного правонарушения	110
4.2. Возрастные критерии административной ответственности....	112
4.2.1. Административная ответственность несовершеннолетних.....	112
4.2.2. Особенности установления возрастных критериев	113
4.3. Крайняя необходимость	115
4.3.1. Квалифицирующие признаки	115
4.3.2. Правовые предпосылки квалификации состояния крайней необходимости.....	116
4.4. Невменяемость	117
4.4.1. Медицинские и криминалистические критерии невменяемости	117
4.4.2. Квалификация невменяемости	119
4.4.3. Правоограничения, обусловленные квалификацией невменяемости	120
4.4.4. Правовые последствия квалификации невменяемости в юрисдикционной деятельности	120
4.5. Малозначительность административного правонарушения.....	122
4.5.1. Правовые предпосылки квалификации малозначительности	122
4.5.2. Объективные и субъективные критерии малозначительности	122
4.5.3. Правовые последствия квалификации малозначительности	123
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>123</i>
Глава 5. Субъекты юрисдикционной деятельности.....	124
5.1. Физические лица	124
5.1.1. Понятие физического лица	124

5.1.2.	Юрисдикционное предназначение физического лица	124
5.2.	Должностные лица	126
5.2.1.	Статус должностного лица. Публичные и частнопровые должностные лица	126
5.2.2.	Квалифицирующие признаки правонарушения должностного лица	130
5.3.	Индивидуальные предприниматели	133
5.4.	Физические лица военной и правоохранительной службы....	134
5.5.	Иностранские физические и юридические лица.....	134
5.6.	Организации.....	136
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>		136
Глава 6.	Квалификация вины.....	138
6.1.	Квалификация индивидуальной вины	138
6.1.1.	Предпосылки квалификации индивидуальной вины.....	138
6.1.2.	Установление признаков виновного деяния физического лица	140
6.2.	Квалификация корпоративной вины.....	142
6.2.1.	Правовые предпосылки квалификации.....	142
6.2.2.	Стадийность квалификационных процедур.....	145
6.2.3.	Субъекты корпоративной ответственности	146
6.2.4.	Юрисдикционный статус публичных юридических лиц	148
6.2.5.	Иммунитет публичных юридических лиц	150
6.2.6.	Объективные критерии корпоративной вины.....	152
6.2.7.	Субъективные критерии корпоративного деяния	153
6.2.8.	Имущественные предпосылки корпоративного правонарушения.....	154
6.2.9.	Финансовые предпосылки корпоративного деяния.....	156
6.2.10.	Обстоятельства непреодолимой силы при квалификации корпоративной вины	158
6.2.11.	Презумпция невиновности корпоративного правонарушения.....	162
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>		163
Глава 7.	Административное наказание	164
7.1.	Понятие административного наказания и цели его применения	164
7.1.1.	Административное наказание как публичная превенция.....	164
7.1.2.	Последствия применения правоограничений, обусловленных административным наказанием.....	165
7.2.	Виды административных наказаний	167
7.2.1.	Дифференциация административных наказаний.....	167
7.2.2.	Правовые последствия применения административных наказаний, виды устанавливаемых ими правоограничений	168
7.2.3.	Основные и дополнительные административные наказания.....	169
7.3.	Предупреждение.....	170
7.3.1.	Предупреждение как особая превентивная санкция	170
7.3.2.	Обусловленность предупреждения.....	170
7.4.	Административный штраф	171
7.4.1.	Критерии исчисления размера административного штрафа	171

7.4.2.	Условия применения административного штрафа	172
7.5.	Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения	173
7.5.1.	Юрисдикционный статус орудия совершения и предмета административного правонарушения	173
7.5.2.	Сущность имущественных правоограничений при конфискации	175
7.6.	Лишение специального права	177
7.6.1.	Виды административных процедур при лишении специального права	177
7.6.2.	Содержание правоограничений	178
7.6.3.	Правонарушения, влекущие лишение специального права	178
7.7.	Административный арест	180
7.7.1.	Правоограничения, обусловленные административным арестом	180
7.7.2.	Виды правонарушений, влекущих применение административного ареста	181
7.8.	Административное выдворение	183
7.9.	Дисквалификация	185
7.9.1.	Правовые предпосылки применения дисквалификации	185
7.9.2.	Особенности производства по делам об административных правонарушениях, влекущих дисквалификацию	186
7.9.3.	Виды административных правонарушений, влекущих применение дисквалификации	187
7.10.	Административное приостановление деятельности	190
7.10.1.	Правовые предпосылки применения наказания	190
7.10.2.	Правоограничения, обусловленные применением административного приостановления деятельности	192
7.11.	Обязательные работы	193
7.11.1.	Правоограничения, обусловленные применением обязательных работ	193
7.11.2.	Обязательные работы как альтернативное административное наказание	193
7.11.3.	Виды административных правонарушений, влекущих применение обязательных работ	194
7.12.	Административный запрет на посещение спортивных мероприятий	194
7.12.1.	Виды правоограничений	194
7.12.2.	Административные правонарушения, влекущие применение административного запрета на посещение спортивных мероприятий	194
7.13.	Общие правила назначения административного наказания	195
7.13.1.	Субъективные и объективные факторы, учитываемые при назначении наказания	195
7.13.2.	Оценка факторов, характеризующих имущественное положение нарушителя	195
7.14.	Альтернатива при назначении административного наказания	196
7.14.1.	Сущность альтернативы	196

7.14.2. Альтернативные и безальтернативные административные наказания.....	196
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>197</i>
Глава 8. Квалификация административного правонарушения	198
8.1. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность	198
8.1.1. Особенности квалификации обстоятельств, смягчающих ответственность	198
8.1.2. Квалификация общественно опасных последствий, объективированный и нематериализованный вред	199
8.1.3. Состояние аффекта.....	200
8.2. Обстоятельства, отягчающие административную ответственность	201
8.2.1. Особенности квалификации обстоятельств, отягчающих ответственность	201
8.2.2. Виды обстоятельств, отягчающих ответственность, особенности их учета при рассмотрении дела об административном правонарушении.....	202
8.3. Давность привлечения к административной ответственности	203
8.3.1. Юридические факты начала исчисления давностного срока	203
8.3.2. Правовые критерии исчисления срока давности привлечения к административной ответственности.....	205
8.4. Возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением	206
8.4.1. Содержание отношений, обусловленных возмещением вреда.....	206
8.4.2. Публичное и цивилистическое истолкования презумпции невиновности в отношениях, обусловленных причинением вреда	207
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>208</i>
Глава 9. Юрисдикционное производство	210
9.1. Стадии юрисдикционного производства	210
9.2. Возбуждение юрисдикционного производства.....	211
9.3. Формализация юрисдикционных действий. Виды протоколов, составляемых в юрисдикционном производстве	212
9.4. Должностные лица, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении.....	213
9.5. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.....	214
9.6. Предмет доказывания по делу об административном правонарушении	216
9.6.1. Установление подозреваемого лица. Фиксация обстоятельств, подлежащих выяснению по делу.....	216
9.6.2. Выявление социальных и правовых предпосылок деяния.....	217
9.7. Доказательства по делу об административном правонарушении	218
9.7.1. Способы получения и фиксации доказательств	218

9.7.2.	Процессуальные требования фиксации и исследования доказательств.....	219
9.8.	Юрисдикционные органы и их должностные лица.....	221
9.8.1.	Рассмотрение дела об административном правонарушении	221
9.8.2.	Судьи, публичные органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях	221
9.9.	Индивидуальные правовые акты в юрисдикционной деятельности.....	223
9.9.1.	Виды правоприменительных актов	223
9.9.2.	Виды актов процессуального обеспечения. Протоколы и определения.....	225
9.10.	Корреляция процессуального законодательства в юрисдикционной деятельности	226
9.10.1.	Коллизии правоприменения	226
9.10.2.	Подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях	228
9.10.3.	Правовые предпосылки корреляции процессуального законодательства.....	229
9.11.	Субъекты юрисдикционного производства	230
9.11.1.	Лицо, подозреваемое в совершении административного правонарушения.....	230
9.11.2.	Потерпевший. Моральный, физический (телесный), репутационный вред, имущественный ущерб, причиненный потерпевшему.....	231
9.11.3.	Законные представители физического и юридического лица.....	232
9.11.4.	Защитник и представитель	232
9.11.5.	Свидетель.....	233
9.11.6.	Понятой	234
9.11.7.	Специалист, эксперт, переводчик	234
9.12.	Исполнительное производство	236
9.12.1.	Предназначение исполнительного производства и его стадии	236
9.12.2.	Начальная стадия	236
9.12.3.	Стадия приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания.....	237
9.12.4.	Процессуальные гарантии исполнения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.....	237
9.12.5.	Завершающая стадия исполнительного производства	238
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>239</i>
Глава 10.	Меры административного пресечения	240
10.1.	Предназначение мер административного пресечения	240
10.1.1.	Правовые предпосылки применения мер административного пресечения	240
10.1.2.	Правовые последствия применения мер административного пресечения	242
10.2.	Виды мер административного пресечения	244
10.2.1.	Доставление.....	244

10.2.2.	Административное задержание.....	246
10.2.3.	Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице	247
10.2.4.	Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов.....	248
10.2.5.	Досмотр транспортного средства	249
10.2.6.	Изъятие вещей и документов.....	250
10.2.7.	Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.....	251
10.2.8.	Задержание транспортного средства	252
10.2.9.	Задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации	253
10.2.10.	Арест товаров, транспортных средств и иных вещей	253
10.2.11.	Арест судна, доставленного в порт Российской Федерации	254
10.2.12.	Привод	254
10.2.13.	Временный запрет деятельности	255
10.2.14.	Залог за арестованное судно.....	256
10.2.15.	Помещение в специальные учреждения иностранных физических лиц, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации	256
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>257</i>

Раздел II. Особенная часть

Глава 11. Виды административных правонарушений.....	261
11.1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан.....	261
11.2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.....	265
11.3. Административные правонарушения в области охраны собственности.....	268
11.4. Экологические правонарушения	271
11.5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике	274
11.6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель	276
11.7. Административные правонарушения на транспорте	278
11.8. Административная ответственность за нарушение правил дорожного движения	280
11.9. Административные правонарушения в области связи и информации	284
11.10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности.....	294
11.11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг.....	302

11.12.	Административные правонарушения в сфере таможенного дела.....	305
11.13.	Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти.....	307
11.14.	Административные правонарушения, посягающие на требования пограничного режима и режима пребывания иностранных физических лиц на территории Российской Федерации.....	315
11.15.	Административные правонарушения против порядка управления	318
11.16.	Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.....	320
11.17.	Административные правонарушения в области воинского учета.....	326
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	327
Глава 12. Публичное принуждение в условиях особых административных режимов		328
12.1.	Понятие особого административного режима	328
12.2.	Таможенный режим	329
12.2.1.	Предназначение таможенного режима	329
12.2.2.	Меры административного пресечения.....	331
12.3.	Пограничный режим	336
12.3.1.	Статус пограничного режима	336
12.3.2.	Меры административного пресечения.....	338
12.3.3.	Организационно-правовая структура обеспечения пограничного режима	343
12.3.4.	Ответственность за нарушение пограничного режима.....	345
12.4.	Правовой режим чрезвычайного положения.....	348
12.4.1.	Политико-правовые предпосылки введения чрезвычайного положения.....	348
12.4.2.	Ограничения деятельности публичных органов.....	349
12.4.3.	Публичные санкции	351
12.5.	Правовой режим военного положения	353
12.5.1.	Политико-правовые предпосылки введения военного положения	353
12.5.2.	Публичные ограничения в условиях военного положения	354
12.6.	Правовой режим закрытых административно-территориальных образований	356
12.6.1.	Предпосылки введения правового режима	356
12.6.2.	Цивилистические ограничения	357
12.6.3.	Публичные ограничения и санкции	358
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	359
Литература		360

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)

АПК — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ

БК — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

ВдК — Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ

ВзК — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации : часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

ГПК — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

ЛК — Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ

НК — Налоговый кодекс Российской Федерации : часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

ТрК — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

ТКТС — Таможенный кодекс Таможенного союза : приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17

УИК — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ

УК — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ
УПК — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ
КоАП города Москвы — Кодекс города Москвы об административных правонарушениях 21 ноября 2007 г. № 45

2. Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации
МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации
Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации
Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации
МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Ространснадзор — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
СВР — Служба внешней разведки Российской Федерации
ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации
ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний
ФССП России — Федеральная служба судебных приставов
ФТС России — Федеральная таможенная служба

3. Прочие сокращения

ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВМФ — Военно-морской флот
ОВД — органы внутренних дел
ПВО — противовоздушная оборона
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ — Российская Федерация
СМИ — средство массовой информации
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации
абз. — абзац (-ы)
гл. — глава (-ы)
отд. — отдел (-ы)
п. — пункт (-ы)
подп. — подпункт (-ы)
разд. — раздел (-ы)
ст. — статья (-и)
ч. — часть (-и)

Предисловие

к шестому изданию

Политическая составляющая любого решения законодательной власти очевидна, она детерминирована социально-экономическими условиями общества, уровнем развития государственно-правовых институтов и правосознания граждан.

В условиях правового государства воплощение политического решения в общеобязательный акт может быть обусловлено только потребностями правового регулирования, преследующего единственную цель — достижение общественного блага. Применительно к общественно-политическим реалиям нашего общества такой целью может быть только построение устоев социального государства. Такая цель лишь презюмируется Конституцией РФ, она рассматривается ею как некая данность, поскольку ч. 1 ст. 7 только провозглашает социальное государство, которое еще предстоит построить. Именно этой целью и должна быть обусловлена законотворческая деятельность. Иными словами, деятельность всех публичных органов и должностных лиц должна быть направлена на построение устоев социального государства, повышение благосостояния народа, и тем самым достижение общественного блага. Предназначение любого социального государства заключается в деятельности по оказанию публичных услуг, их соотношению с объемом ВВП и свидетельствует о наличии или отсутствии общественно значимых приоритетов. В Германии, Франции, Великобритании, скандинавских странах и в других социально-ориентированных государствах оказание услуг в сферах здравоохранения, образования, финансов в их стоимостном выражении составляет почти две трети объема ВВП, при этом речь идет об индустриальных странах с высокоразвитой промышленностью. Реалии Российской Федерации совершенно иные: здесь доминирует деятельность, связанная с обеспечением публичных потребностей в сферах обороны и безопасности, доля оказания социальных услуг населению в общем объеме ВВП, как и их финансовое обеспечение, весьма невелика, что, разумеется, сказывается и на действенности услуг.

Приоритеты законотворческой деятельности таких государств обусловлены их социальным предназначением, и Россия не является исключением. Следуя духу и букве Конституции РФ, корпус отечественных законодателей должен создать надлежащую правовую основу построения социально-ориентирован-

ной экономики, связанной с предоставлением общественно значимых услуг населению. Именно эта цель и предопределяет законотворчество будущего.

Отечественному административному законодательству, в том числе и законодательству об административных правонарушениях, пока присущ иной вектор развития. Все законодательные инициативы преследуют одну только цель — обеспечение защиты интересов государства в сферах общественной безопасности. Ею обусловлено и ужесточение мер административной ответственности, явно несоразмерных общественной опасности проступка.

Отечественное законодательство об административных правонарушениях на протяжении последних 15 лет развивается исключительно в контексте установления новых обременений прав потенциального правонарушителя. Совершенствуется только карательная сущность административной ответственности. Превентивным мерам, столь значимым в условиях распространенности проступков, не уделяется никакого внимания. Законодательство об административных правонарушениях может быть действенным только в условиях гармоничного единения его превентивной и карательной составляющих. Необходимо выявлять социально-экономические предпосылки мелкого хулиганства, иных асоциальных проступков, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и по мере возможности устранять их или хотя бы принимать меры, минимизирующие вредоносность деяния. Совершенно очевидно, что основная причина роста административных правонарушений, в том числе и их рецидивов, заключена в обездоленности широких слоев населения, низком уровне жизни, недостаточности квалифицированных образовательных и медицинских услуг. Ни о какой социальной гармонии у людей, лишенных значимых жизненных целей и ориентиров, и речи быть не может; такие люди обречены стать правонарушителями.

Государство, уклоняясь от осуществления своих социальных функций, не уделяет должного внимания мерам общественной превенции, содействует тем самым и увеличению административных правонарушений. Методами одной только карательной политики их не предотвратить. Следуя ее логике, единственной мерой противодействия потенциальному правонарушителю могут быть только устрашающие масштабы ограничения его прав. Тем самым законодатель исходит из презумпции того, что чувство страха уже само по себе может устранить асоциальные действия. Суть проблемы заключена в нескольких факторах. Во-первых, необходимо четко отграничить асоциальные проявления, причиняющие вред гражданам, а иногда и общегосударственным интересам, от действий и поступков, вызывающих негативную оценку у законодателя. Применительно к последним следует прежде всего отметить тенденции криминализации действий, обусловленных естественными потребностями человека реализовать свой гуманитарный и нравственный потенциал и тем самым не являющихся асоциальным проступком. Весьма характерно в этом отношении установление административной ответственности за «массовое пребывание или передвижения граждан в общественных местах» (ст. 20.2² КоАП). По мнению инициаторов принятия законопроекта, необходимо противодействовать любым мерам общественной активности даже в тех случаях, когда такие меры не имеют ничего общего с общественно-политическими акциями в виде митингов, демонстраций и пикетирования, которые, как

известно, до недавнего времени вообще не подлежали правовому регулированию. Любые мирные проявления общественно-политической активности граждан в соответствии со ст. 31 Конституции РФ относятся к их неотъемлемым правам, более того, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ их осуществление вообще не нуждается в какой бы то ни было правовой формализации в федеральном законе или подзаконном акте. Право граждан «на массовое пребывание или передвижение граждан», поскольку оно не сопряжено с выдвиганием политических и социальных требований, вообще не упоминается в Конституции РФ или ином нормативном правовом акте, поскольку его реализация обусловлена естественными потребностями человека в самовыражении, духовной и общественной самореализации. Для его осуществления не требуется никаких опосредованных процедур в виде уведомления, как это предусмотрено ныне федеральным законом применительно к общественно-политической акции. От граждан не требуется предварительного публичного санкционирования для реализации своих неотъемлемых прав, они пребывают в общественном месте при посещении спортивных мероприятий, учреждений культуры и искусства, это происходит в местах организованного отдыха и во многих иных случаях. Никакой общественной опасности такие действия вообще повлечь не могут, а любые формы противодействия реализации неотъемлемых прав человека являются абсурдными и волюнтаристскими. Таким образом, состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1 и 2 ст. 20.² КоАП, представляет собой не более чем умозрительную конструкцию; ее правовое воплощение — ущербное и по своей сути противоречащее любым позитивным целям регламентации — обусловлено одними только политическими предпосылками.

Реформирование действующего законодательства об административных правонарушениях исходит не только из его совершенствования, в основе которого разграничение мер административного и уголовного принуждения и упорядочение методов юридической формализации, устраняющее алогизм и некорректность многих предписаний. При оценке тех или иных законодательских инициатив законодатель всегда будет исходить из политико-правовых потребностей законодательства. Однако работа по устранению имеющихся в КоАП изъянов и откровенных ошибок должна быть во всяком случае проведена. Явно недостаточный уровень экспертно-аналитической работы приводит к очевидным ошибкам в тексте КоАП. Во многих случаях усматривается явное несоответствие публичных и цивилистических методов формализации предписаний, что приводит к грубым ошибкам в процессе внесения в КоАП корректив. В ст. 7.²³, ч. 1—3 ст. 11.15¹, ч. 1—3 ст. 11.15², ч. 1—4 ст. 14.1², ч. 1 и 2 ст. 14.1³ КоАП противопоставляются понятия «индивидуальный предприниматель» и «лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица», тождество которых прямо предусмотрено п. 1 ст. 23 ГК. В вышеуказанных случаях первое из указанных понятий упоминается в санкции статьи в качестве субъекта правонарушения наряду с юридическими лицами, а в тексте примечания утверждается, что «лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица».

Вследствие таких ошибок возникают неизбежные коллизии правоприменения, поскольку в этом случае необходимо решить, будет ли индивидуальный предприниматель согласно санкции соответствующей статьи КоАП привлекаться к административной ответственности в собственном качестве, либо согласно примечанию к ней он будет нести ответственность как юридическое лицо.

В тексте настоящего издания учебника значительное внимание уделено особенностям статуса лиц, участвующих в юрисдикционном процессе, прежде всего, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц частного и публичного права и организаций.

В результате изучения настоящего учебника студент должен:

- **знать** законодательство РФ об административных правонарушениях, в том числе понятия, определения и дефиниции;
- **уметь** использовать полученные знания в теоретических исследованиях и прежде всего в процессе толкования правовых норм в правоприменительной деятельности;
- **владеть** надлежащими навыками для защиты своих прав и интересов доверителя.

РАЗДЕЛ

I

Общая часть

Административная ответственность и публичное принуждение

В результате изучения данной главы студент должен:

- **знать** основные теоретические постулаты административной ответственности, в том числе понятия, определения и дефиниции;
 - **уметь** отграничивать меры административной ответственности, установленные КоАП, от иных мер публичного принуждения;
 - **владеть** понятийным аппаратом, установленным Общей частью КоАП.
-

1.1. Понятие и предназначение административной ответственности

Административная ответственность устанавливает меры физического и морального принуждения, применяемые к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие личные имущественные права нарушителя, либо его публичные права. Введение правоограничений в этих случаях тождественно установлению дополнительных обязанностей нарушителя (т.е. права нарушителя обременяются посредством установления его публичных обязанностей).

Применение мер административной ответственности всегда обусловлено совершением административного правонарушения (проступка), следствием которого является назначение санкции (административного наказания). *Административная ответственность обеспечивается бессудными власт-*

ными принудительными действиями (мерами административного пресечения) в отношении лица, подозреваемого в совершении проступка¹.

1.2. Административная ответственность в системе мер властного принуждения

Меры административного (бессудного) принуждения установлены не только КоАП, они регламентируются также таможенным законодательством, законодательством о налогах и сборах (в части принудительных действий, обусловленных проведением налогового и таможенного контроля), законодательством о лицензировании и иным законодательством, устанавливающим публичные санкции за нарушение норм и правил, предусмотренных соответствующим федеральным законом.

Административное принуждение представляет собой публичную властную деятельность должностного лица государственного органа, сопряженную с обременениями имущественных и личных неимущественных прав лица, и, как следствие, — с причинением морального, репутационного, физического (телесного) вреда или имущественного ущерба.

Административная ответственность обеспечивается посредством публичных санкций, административных наказаний и мер административного пресечения.

Публичные санкции применяются только при совершении правонарушений, установленных соответствующим федеральным законом. К публичным санкциям *ad hoc* относятся депортация², реквизиция и административная конфискация, предусмотренные соответственно п. 1 ст. 242 и п. 2 ст. 243 ГК. К публичным санкциям относятся также меры, влекущие обременения имущественного статуса лица, например приостановление действия или аннулирование (отзыв) лицензии или иного разрешительного документа по решению лицензирующего органа. Публичные санкции применяются независимо от привлечения нарушителя к мерам административной ответственности, установленным КоАП (т.е. они могут быть применены наряду с административным наказанием).

Административные наказания применяются при совершении правонарушений, установленных Особенной частью КоАП³.

В случаях, предусмотренных КоАП, меры административного принуждения представляют собой соподчиненные процессуальные действия, в соответствии с которыми назначению административного наказания предшествует применение соответствующей меры пресечения.

¹ Административное задержание лица, подозреваемого в совершении правонарушения, так же как и меры административного пресечения, ограничивающие имущественные права физического, юридического лица (арест товаров, транспортных средств и иных вещей), в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, назначаются и исполняются уполномоченным должностным лицом и относятся к мерам бессудного принуждения.

² Применяется в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ Применение административных наказаний, установленных законом субъекта РФ (см. ч. 1 ст. 1.1, ч. 1 ст. 2.10, ч. 3 ст. 3.2 КоАП), во всяком случае, относится к оспоримым действиям, поскольку по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ имущественные и физические ограничения, сопряженные с административным наказанием, могут быть установлены только федеральным законом.

Меры административного пресечения применяются в отношении лица, подозреваемого в совершении правонарушения, и влекут за собой имущественные и нематериальные обременения. В отличие от административных наказаний, вследствие которых возникают те же правоограничения, меры административного пресечения применяются на бессудной основе, т.е. по решению уполномоченного публичного органа или его должностного лица.

Меры административного принуждения предусматривают введение условных (эвентуальных) имущественных обременений или непосредственных (директивных) ограничений права собственности на данную вещь, либо посредством таких мер устанавливаются ограничения отдельных имущественных правомочий.

Меры эвентуального воздействия предусматривают введение бессрочных запретов или ограничений на осуществление предпринимательской деятельности либо запретов (ограничений), обусловленных конкретным сроком. Применение таких мер влечет за собой приостановление действия разрешительных документов, устанавливающих специальное право либо их аннулирование. К рассматриваемым мерам относятся, в частности, приостановление или прекращение действия следующих документов, санкционирующих коммерческую деятельность нарушителя:

- декларации о соответствии или сертификата соответствия (п. 1 ст. 34 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»);
- разрешения на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, применительно к которым установлены меры экспортного контроля (п. 6 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»);
- документа, санкционирующего права и обязанности субъекта таможенной деятельности (см. ч. 1 ст. 54, ч. 1 ст. 63, ч. 1 ст. 66, ч. 1 ст. 69, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 81 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Федеральными законами установлены также иные меры публичного санкционирования, предусматривающие наделение лица специальным правом и влекущие прекращение правомочий нарушителя.

К документам, устанавливающим правомочия субъекта коммерческой деятельности, относятся также лицензии, выдаваемые наряду с другими разрешительными документами либо независимо от получения заявителем таких документов. Федеральные законы определяют последовательность введения публичной санкции применительно к конкретному правоотношению, при этом в одних случаях аннулированию (отзыву) лицензии предшествует приостановление ее действия, а в других — эти административные санкции применяются независимо друг от друга¹.

Публичные разрешительные документы не только устанавливают содержание гражданской дееспособности их обладателя, но и определяют существо его публичных правомочий во взаимоотношениях с государственным орга-

¹ В частности, в соответствии с п. 6 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ лицензия может быть аннулирована лицензирующим органом без предварительного уведомления и без применения санкции в виде приостановления действия лицензии, однако применительно к Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст. 20) аннулированию лицензии предшествует приостановление ее действия.

ном, уполномоченным предоставлять такие документы и обеспечивать контроль за их соблюдением.

В зависимости от особенностей регулируемого правоотношения аннулирование (отзыв) разрешительного документа у юридического (физического) лица — нарушителя влечет за собой прекращение его коммерческого статуса, при этом у него сохраняются публичные обязанности, т.е. прекращение гражданской дееспособности лица не влечет за собой утрату его административной дееспособности¹.

Меры эвентуального воздействия применяются по факту правонарушения, предусмотренного федеральным законом, устанавливающим превентивные санкции. Такие меры всегда применяются *ad hoc* и влекут за собой косвенные имущественные ограничения, не предусматривающие изъятие вещи, но обременяющие конкретные вещные права или их совокупность. В отличие от них *меры директивного воздействия* предусматривают принудительное изъятие у лица движимой вещи, находящейся у него в собственности или на иных законных основаниях².

Контрольные вопросы и задания

1. Что следует понимать под административной ответственностью?
2. Что включают в себя меры внесудебного принуждения?
3. В чем предназначение мер административного принуждения?
4. В чем различия административных наказаний и публичных санкций и что между ними общего?
5. Дайте понятие мер административного пресечения. Соотносятся ли такие меры с административными наказаниями?
6. Назовите правовые предпосылки применения публичных санкций и административных наказаний.

¹ Указанные правовые последствия наступают при исключении субъекта таможенной деятельности из специальных реестров (см. ч. 1 ст. 54 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

² При этом изымаемая вещь всегда имущественно обособлена и соответствует правовым критериям, установленным федеральным законом.

Законодательство об административных правонарушениях

В результате изучения данной главы студент должен:

- **знать** структуру законодательства об административных правонарушениях;
 - **уметь** анализировать федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие процедуры применения законодательства об административной ответственности;
 - **владеть** надлежащими навыками для уяснения правил корреляции законодательства об административных правонарушениях и подзаконных актов, определяющих процедуры рассмотрения дел о таких правонарушениях.
-

2.1. Структура законодательства об административных правонарушениях

2.1.1. Синергизм федерального и регионального законодательства

Меры административного (бессудного) принуждения регламентируются не только КоАП, но и другими федеральными законами применительно к предусмотренным им правонарушениям. Такие федеральные законы устанавливают помимо публичных санкций (например, в виде депортации) также и меры административного пресечения, применяемые как к нарушителям, так и к лицам, подозреваемым в совершении проступка. Меры властного принужде-

ния (в том числе и меры физического воздействия) установлены таможенным, налоговым и иным публичным законодательством¹.

Законодательство об административных правонарушениях включает в себя:

- кодифицированное федеральное законодательство — КоАП (в том числе федеральные законы, вносящие в него изменения);
- законы субъектов РФ, устанавливающие административные наказания в виде предупреждения или административного штрафа (ч. 1 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.10, ч. 3 ст. 3.2 КоАП);
- нормативные правовые акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также иных публичных органов, устанавливающие порядок исполнения процедур, определенных КоАП и законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях.

В зависимости от предназначения соответствующей правовой нормы законодательство об административных правонарушениях подразделяется:

- на *материальное законодательство*, к которому относится КоАП и законы субъектов РФ, устанавливающие виды административных наказаний и составы соответствующих правонарушений;
- *процессуальное законодательство*, в соответствии с которым определяются публичные процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении и процедуры исполнительного производства.

Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП единственной составляющей законодательства РФ об административных правонарушениях является *нормативный правовой акт*, под которым понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

От нормативного правового акта следует отличать *ненормативные правовые акты* (акты индивидуального применения), принимаемые органом административной юрисдикции или его должностным лицом, в частности постановления по делу об административном правонарушении (см. ст. 29.10 КоАП). Индивидуальный правовой акт устанавливает, изменяет или прекращает обязанности лица, которому он адресован, его принятие влечет за собой установление публичного правомочия лица (например, процессуальных обязанностей свидетеля и эксперта) либо изменение или прекращение имущественного правомочия подозреваемого или нарушителя (в случае применения мер пресечения или административных наказаний, обременяющих имущественные права лица).

Объединяющий атрибут нормативных правовых актов и актов индивидуального применения — в особенности правореализации: такие акты обязательны для исполнения.

В субъектах РФ кодифицированные акты об административных правонарушениях принимаются, как и в Москве, в форме кодексов (Томская,

¹ В частности, законодательством об особых административных режимах военного, чрезвычайного положения, проведения контртеррористической операции (см. об этом параграфы 12.3—12.5 настоящего издания).

Калининградская области¹); в большинстве случаев такие нормативные правовые акты принимаются в виде закона субъекта РФ, при этом, в соответствии с избранными правилами законодательной техники, наименование «кодекс» не используется, что, однако, не отрицает принадлежность такого акта к кодифицированному законодательству (такие законы приняты, в частности, в Ростовской, Новосибирской, Курганской, Сахалинской, Московской, Магаданской, Мурманской, Ивановской областях²).

КоАП возглавляет единую систему законодательства об административных правонарушениях, в состав которой входят и законы субъектов РФ.

Кодификация исходит из различных принципов юридической регламентации в зависимости от разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Применительно к законодательству, отнесенному к исключительному ведению Российской Федерации, кодификация базируется на централизации нормативно-правовых источников либо, напротив, предусматривает их множественность. К кодифицированным актам первого типа относится УК, предусматривающий включение в УК новых федеральных законов, устанавливающих уголовную ответственность.

На федеральном уровне для кодификационных отношений характерна плюралистичность источников правовой регламентации, в соответствии с которой к кодифицированному законодательству относятся также и федеральные законы, принятые в случаях, специально предусмотренных кодексами (применительно к законодательству, отнесенному к исключительному ведению Российской Федерации). К кодифицированному законодательству такого рода относится НК (см. п. 1 ст. 1 НК). В редких случаях кодифицированное законодательство, отнесенное к исключительному ведению Российской Федерации, включает в себя наряду с федеральными законами также и законы субъектов РФ, либо (в исключительных случаях) также и нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований. К уникальным источникам кодифицированного законодательства такого рода относится БК, устанавливающий принцип плюралистичности бюджетного законодательства, включающего в себя не только акты, принятые законодательными органами РФ и субъектов РФ, но и нормативные правовые акты негосударственных (муниципальных) органов, которые во всех иных случаях никогда не рассматриваются в качестве источника законодательства.

К источникам правовой регламентации применительно к полномочиям, отнесенным к исключительному ведению Российской Федерации, относятся

¹ Закон Томской области от 26 декабря 2008 г. № 295-ОЗ «Кодекс Томской области об административных правонарушениях»; Закон Калининградской области от 26 июня 2003 г. № 293 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

² Закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях»; Закон Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»; Закон Курганской области от 20 ноября 1995 г. № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области»; Закон Сахалинской области от 29 марта 2004 г. № 490 «Об административных правонарушениях в Сахалинской области»; Закон Московской области от 10 июля 2009 г. № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области»; Закон Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ «Об административных правонарушениях в Магаданской области»; Закон Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО «Об административных правонарушениях»; Закон Ивановской области от 29 июля 2003 г. № 78-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области».

также и ведомственные нормативные правовые акты, принимаемые, как правило, в случаях, предусмотренных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, в редких случаях пределы ведомственного правового регулирования установлены непосредственно кодифицированным актом.

Таким образом, кодифицированное законодательство всегда определяет иерархию нормативного правового регулирования, в соответствии с которой кодексом как актом доминирующей юридической силы устанавливается правовой статус принятых в соответствии с ним актов законодательства, ведомственных и иных публичных актов (например, актов муниципальных органов, см. абз. 2 ст. 2 БК). Как правило, кодексы относят к законодательству принятые в соответствии с ними федеральные законы, однако в редких случаях имеются примеры иного рода, когда законы, действующие до принятия кодекса, также относятся к кодифицированному законодательству¹.

О взаимообусловленности КоАП и Конституции РФ и сопряженности их правовых предписаний свидетельствует порядок разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, определенный ст. 1.3, 1.3¹ КоАП. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, может быть установлена только КоАП, поскольку правовая регламентация в этой сфере в соответствии с вышеуказанным предписанием КоАП отнесена к исключительному ведению Российской Федерации.

К правилам и нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, относятся, в частности, лицензионные требования (см. ч. 3, 4 ст. 14.1 КоАП), таможенные правила (см. гл. 16 КоАП), правила пограничного режима (см. ст. 18.2—18.6 КоАП), правила государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (см. ст. 19.21 КоАП). Разграничение правового регулирования в этих случаях базируется не только на предписаниях ч. 1 ст. 1.3 КоАП, последние, в свою очередь, соответствуют принципам разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, установленным ст. 71—73 Конституции РФ.

Административная ответственность за нарушение правил и норм, установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами муниципальных образований² устанавливается законами об административных правонарушениях субъектов РФ (см. п. 1 ч. 1 ст. 1.3¹ КоАП). Квалификация таких проступков предусмотрена диспозицией соответствующей статьи КоАП или иного кодифицированного акта субъекта РФ, которая, как правило, и определяет правила и нормы, нару-

¹ В этом отношении характерна корреляция Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» и таможенного законодательства: в данном случае акт законодательства, принятый в условиях упраздненной политико-правовой системы до введения в действие ныне действующей Конституции РФ, тем не менее, является составляющей таможенного законодательства.

² К таким актам, принимаемым в Москве, относятся: нормативные указы Мэра Москвы (ч. 5 ст. 41 Устава города Москвы), постановления Правительства Москвы, а также ведомственные акты, включающие в себя нормативные приказы отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти Москвы (ч. 1 ст. 48 Устава города Москвы).

шение которых влечет за собой применение административных наказаний в виде предупреждения или административного штрафа.

К федеральным источникам законодательства об административных правонарушениях, по смыслу п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП, относятся Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и ведомственные нормативные акты, принимаемые федеральными министерствами, а также федеральными службами и федеральными агентствами, наделенными полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования. По общему правилу, установленному п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» нормативное правовое регулирование на ведомственном уровне было отнесено к ведению министерств РФ, однако сфера ведомственной регламентации на протяжении последних пяти лет постоянно расширялась, ныне все федеральные службы и федеральные агентства, непосредственно подчиненные Правительству РФ (см. разд. III Структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636), а также некоторые федеральные службы и федеральные агентства, подчиненные Президенту РФ, осуществляют нормативно-правовое регулирование.

Правила и нормы, неисполнение которых квалифицируется в соответствии с КоАП, утверждаются по преимуществу Правительством РФ и находящимися в его ведении органами исполнительной власти в сферах экономики, промышленности, социального строительства и культуры. Реже такие правила и нормы утверждаются указами Президента РФ (применительно к нормативно-правовому регулированию в сферах обороны, безопасности, внутренней и внешней политики, чрезвычайных ситуаций). В редких случаях вышеуказанные нормы и правила утверждаются специальными публичными органами, прежде всего постановлениями ЦБ РФ, наделенного полномочиями нормативно-правовой регламентации в сферах валютного регулирования, валютного контроля и банковской деятельности (см. ст. 15.25, ч. 2 ст. 15.26 КоАП).

Таким образом, к нормативным правовым актам в части установления норм и правил, нарушение которых квалифицируется в качестве административного проступка в соответствии с КоАП, относятся по преимуществу акты органов исполнительной власти.

Особую значимость для корреляции КоАП, законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях и Конституции РФ имеют предписания последней о правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина (см. ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 56, а также ч. 2 ст. 74 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях обеспечения общегосударственных и частноправовых интересов. КоАП устанавливает различные ограничения, применяемые к лицам, вина которых в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания, а также к лицам, подозреваемым в совершении проступка, в соотношении последних применяются меры пресечения (см. ч. 1 ст. 27.1 КоАП)¹.

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 27.1 КоАП меры пресечения могут быть применены и на стадии исполнительного производства, однако возможность их применения в этих случаях является сугубо гипотетической.

К нарушителям норм и правил, неисполнение которых квалифицируется в соответствии с КоАП, применяются наказания, устанавливающие имущественные обременения (административный штраф и конфискация (см. соответственно ст. 3.5 и 3.7 КоАП)), а также наказания, ограничивающие неимущественные права. Право на свободу и личную неприкосновенность нарушителя (см. ч. 1 ст. 22 Конституции РФ) ограничивается при назначении административного ареста. Применение этого наказания влечет за собой и ограничение сопряженных прав и свобод, реализация которых несовместима с административным арестом, среди них право на законное осуществление экономической деятельности (ср. ч. 1 ст. 34 с ч. 2 ст. 74 Конституции РФ), подлежащее ограничению при назначении административных наказаний в виде дисквалификации и административного приостановления деятельности. Ограничение неимущественных прав обусловлено сроком административного наказания, в отличие от наказаний, влекущих за собой временные ограничения, применение административных санкций, устанавливающих имущественные обременения, не зависит от процессуальных сроков, они влекут за собой принудительное изъятие имущества нарушителя, выраженного в денежной форме (при назначении административного штрафа) или в форме материализованного имущественного объекта (при назначении конфискации). Очевидно, что административный штраф представляет собой наиболее обременительный из всех видов административных наказаний, ограничивающих имущественные права нарушителя, об этом свидетельствуют предельные размеры административного штрафа, взимаемого с граждан, должностных лиц и юридических лиц, установленные абз. 1 ч. 1 ст. 3.5 КоАП. Таким образом, административный штраф должен устанавливаться и применяться только в соответствии с федеральным законом. Сказанное относится и ко всем иным административным наказаниям, поскольку все они, в том числе предупреждение, ограничивают личные имущественные или неимущественные права нарушителя, это явствует из предназначения любого наказания, целью которого всегда является публичная превенция — обеспечение общественной безопасности, пресечение правонарушения и недопущение его рецидивов. Ограничение прав и свобод нарушителя представляет собой неизбежные следствия применения любого наказания.

Все федеральные законы, устанавливающие ограничение прав нарушителя, предусматривают детализацию их предписаний в подзаконных актах, а в некоторых случаях — даже в ведомственных актах правоохранительных органов. Подзаконное нормотворчество, обусловленное делегированием отдельных полномочий органам исполнительной власти и иным публичным органам в случаях и порядке, определенных актом делегации — федеральным законом, устанавливающим ограничения прав, применяется в практике исполнительного производства в соответствии с УИК, а также при исполнении некоторых административных наказаний, предусмотренных КоАП¹.

Процессуальная часть КоАП (в особенности гл. 23, 27, ч. 1, 2 ст. 28.3) базируется почти исключительно на ведомственном нормативно-правовом регулировании. В данном случае определяются административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц федеральных служб, в редких случаях также

¹ Весьма показателен в этом отношении приказ МВД России от 6 июня 2000 г. № 605дсп «Об утверждении Правил внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке» (зарегистрированный в Минюсте России 20 июля 2000 г. № 2320).

и федеральных агентств и министерств РФ, уполномоченных возбуждать дело об административном правонарушении, составлять соответствующий протокол (см. ч. 1 ст. 28.3 КоАП) и осуществлять иные процессуальные действия на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. В соответствии с предписаниями КоАП перечни должностных лиц федеральных органов исполнительной власти утверждаются их руководителями. Также в ведомственных актах устанавливаются перечни должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по применению мер административного пресечения (см. ч. 1 ст. 27.2, ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.12, ч. 3 ст. 27.13, ч. 2 ст. 27.13¹, ч. 2 ст. 27.14, ч. 1 ст. 27.14¹, ч. 2 ст. 27.15, ч. 2 ст. 27.16, ч. 4, 5 ст. 27.18, ч. 3 ст. 27.19 КоАП). Применение этих мер, в особенности доставления и сопряженных с ним мер административного пресечения в виде административного задержания и личного досмотра, часто связано с моральным или физическим принуждением лица, подозреваемого в совершении правонарушения, т.е. принудительные властные действия производятся должностным лицом, определенным ведомственным актом, и осуществляются применительно к лицам, вина которых в совершении проступка еще не установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания. Применение таких мер пресечения, как правило, отнесено к ведению должностных лиц федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями правоохранительного органа. К ним относятся, например, должностные лица внутренних войск МВД России, пограничных органов, таможенных органов, органов уголовно-исполнительной системы, органов госнаркоконтроля. Осуществление принудительной властной деятельности обусловлено полномочиями правоохранительных органов в сферах обеспечения государственной, общественной и экономической безопасности, соответственно такие органы (за исключением таможенных органов) находятся в непосредственном подчинении Президента РФ. Однако в некоторых случаях властная принудительная деятельность отнесена к ведению должностных лиц федеральных служб и федеральных агентств, подчиненных Правительству РФ¹, например, подведомственное Минприроды России Федеральное агентство лесного хозяйства России (Рослесхоз) осуществляет надзор и контроль за соблюдением лесного законодательства и в этой связи его должностные лица вправе применять доставление (т.е. принудительно препровождать физическое лицо в целях составления протокола об административном правонарушении) наряду с должностными лицами правоохранительных органов.

2.1.2. Правовые предпосылки делегирования юрисдикционного полномочия

В соответствии с КоАП устанавливаются следующие правовые предпосылки передачи субъекту РФ или иному публичному субъекту юрисдикционных полномочий:

а) прямое указание на содержание передаваемого полномочия и его нормативно-правовое регулирование в законе субъекта РФ (см. ч. 2 ст. 4.2 КоАП);

¹ Подведомственные Правительству РФ ФТС России и ФМС России осуществляют надзор и контроль за соблюдением таможенного и миграционного законодательства и в этой связи их должностные лица вправе применять доставление (т.е. принудительно препровождать физическое лицо в целях составления протокола об административном правонарушении) наряду с должностными лицами иных правоохранительных органов (см. п. 10, 10¹ и 15 ч. 1 ст. 27.2 КоАП).

б) нормативное правовое регулирование производится в порядке, установленном указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ (применительно к последним см. ч. 2 ст. 32.4, ч. 4 ст. 32.8 КоАП);

в) прямое указание на осуществление полномочия в порядке, определяемом ведомственным нормативным правовым актом (по преимуществу актом правоохранительного органа, см. ч. 3 ст. 32.10 КоАП).

В зависимости от своего предназначения актом делегации устанавливаются:

а) права и обязанности органа административной юрисдикции и его должностных лиц по применению публичных процедур, установленных КоАП (см. ч. 4 ст. 32.8 КоАП);

б) технико-юридические атрибуты юрисдикционной деятельности (разработка перечней должностных лиц, уполномоченных инициировать процедуру рассмотрения дела об административном правонарушении, утверждаемых соответствующим ведомственным нормативным правовым актом);

в) статутные полномочия органа административной юрисдикции (в этом случае постановлением Правительства РФ определяется статус органа исполнительной власти или его территориального подразделения, уполномоченного на осуществление публичных процедур, см. абз. 1 ч. 3, ч. 4 ст. 32.11 КоАП).

Делегирование полномочий в сфере нормативно-правового регулирования с соответствующей их передачей федеральному органу исполнительной власти или законодательному (представительному) органу субъекта Федерации представляет собой неотъемлемый атрибут законодательства об административных правонарушениях. Применительно к КоАП города Москвы статус органов административной юрисдикции устанавливается не КоАП города Москвы, а Указом Мэра Москвы или постановлением Правительства Москвы, наделяющим орган исполнительной власти Москвы полномочиями в сфере возбуждения дела об административном правонарушении и его рассмотрения (см. п. 3 ст. 16.1, ст. 16.3, ч. 2, 3 ст. 16.5 КоАП города Москвы), при этом КоАП города Москвы, также как и КоАП, определяет исключительную сферу ведомственного нормативно-правового регулирования (см. ч. 5 ст. 16.5 КоАП города Москвы).

Порядок делегирования административно-юрисдикционных полномочий установлен и КоАП, в соответствии с ним органам законодательной власти субъектов РФ передаются отдельные полномочия, отнесенные ст. 1.3 КоАП к исключительному ведению Российской Федерации (ср. п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП с ч. 2 ст. 4.2, ч. 2 ст. 4.3 КоАП)¹.

2.1.3. Корреляция законов и подзаконных актов

Законы субъектов РФ об административных правонарушениях, принимаемые в соответствии с КоАП, не должны ему противоречить (ч. 2, 5 ст. 76

¹ Таким образом, применительно к законодательству об административных правонарушениях усматриваются определенные коллизии в конституционной регламентации, суть которых заключена в установлении взаимоисключающих предписаний, согласно которым указанное законодательство отнесено к предметам совместного ведения, что неизбежно предусматривает и нормативно-правовое регулирование в субъектах РФ, сопряженное в административно-юрисдикционной деятельности с ограничением прав нарушителя и лиц, подозреваемых в совершении проступков. Вместе с тем установление таких ограничений допустимо только в случаях и порядке, установленных федеральным законом (ср. ч. 3 ст. 55 и п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Конституции РФ). Разрешение коллизий о соответствии региональных законов КоАП отнесено к ведению Конституционного Суда РФ. Таким образом, всегда при установлении противоречия закона субъекта РФ Кодексу оспаривается его конституционность, т.е. соответствие Конституции РФ. Законы субъектов РФ об административных правонарушениях или их отдельные положения, признанные неконституционными в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Конституция РФ и ратифицированные международные договоры имеют высшую юридическую силу по отношению к КоАП, последний не может им противоречить. Решение о соответствии КоАП Конституции РФ при возникновении спора о его применении выносится Конституционным Судом РФ (п. «а», «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), однако, поскольку Конституция РФ относится к актам прямого действия, граждане и юридические лица вправе защищать свои права в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, это обусловлено их правом на обжалование действий и решений должностных лиц.

Соответствовать Конституции РФ должны не только нормативные правовые акты, т.е. статьи и иные структурные единицы собственно КоАП, но и акты индивидуального применения, выносимые (принимаемые) должностным лицом при осуществлении установленных Кодексом процессуальных действий. К таким актам относятся протоколы о применении мер административного пресечения (см. ч. 3 ст. 27.2, ст. 27.4, ч. 6 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.8, ч. 5 ст. 27.9, ч. 5 ст. 27.10, ч. 3 ст. 27.12, ч. 4 ст. 27.13, ч. 3 ст. 27.13¹, ч. 4 ст. 27.14, ч. 1 ст. 27.14¹, ч. 3 ст. 27.16 — протокол составляется по правилам, установленным ч. 4 ст. 27.14)¹, протокол об административном правонарушении (ст. 28.2, ч. «б» ст. 28.7), постановления, выносимые до передачи дела на рассмотрение (ст. 28.9), определения, постановления, выносимые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, при его рассмотрении, по результатам рассмотрения указанного дела (см. соответственно ст. 29.4, ст. 29.8, 29.9 КоАП)², а также иные правовые акты.

К особым разновидностям актов индивидуального применения относятся решения, выносимые в результате судебного или административного обжалования действий и решений должностного лица, уполномоченного осуществлять предусмотренные КоАП процессуальные действия, в том числе и меры бессудного принуждения.

Подозреваемый в совершении административного правонарушения вправе обжаловать действия (бездействие) лиц, применяющих меры административного пресечения; нарушитель и лица, участвующие в производстве по делу, вправе обжаловать решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении. Действия органов административной юрисдикции и их должностных лиц подлежат обжалованию независимо от их процессуального оформления, при этом могут быть обжалованы не только правовые акты, принимаемые после применения мер административного пресечения

¹ По смыслу ч. 3 ст. 26.5 КоАП протокол, составленный при изъятии предметов, необходимых для проведения экспертизы, составляется по правилам, установленным ч. 5—8 ст. 27.10 КоАП применительно к изъятию вещей.

² В редких случаях определение представляет собой индивидуальный правовой акт, подтверждающий решение судьи о применении меры административного пресечения (см. ч. 8 ст. 27.18 КоАП).

или иных властных действий, но и непосредственно такие действия (бездействие), которые влекут неправомерные, по мнению инициатора жалобы, ограничения его имущественных или личных неимущественных прав¹.

2.2. Предметы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере законодательства об административных правонарушениях

2.2.1. Предметы ведения Российской Федерации

Под предметами ведения Российской Федерации понимается сфера правовой регламентации, отнесенная Конституцией РФ к исключительной компетенции Российской Федерации.

Корреляция КоАП с законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях проявляется, прежде всего, в разграничении предметов ведения и полномочий, установленном ст. 71—73 Конституции РФ. Статья 71 Конституции РФ в общем виде определяет предметы ведения Российской Федерации, применительно к которым принимаются нормативные правовые акты прямого действия — федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также в случаях, специально ими предусмотренных, подзаконные акты — Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (см. ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Определение Конституцией РФ федеральной компетенции в сфере законодательства имеет особую значимость в уяснении статуса законодательства РФ об административных правонарушениях: именно в соответствии с предметами ведения, отнесенными Конституцией РФ к исключительному ведению Российской Федерации, органами законодательной и исполнительной власти, а также иными публичными органами принимаются нормы и правила, нарушение которых квалифицируется в соответствии с КоАП (см. п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП). Таким образом, в соответствии с вышеуказанными конституционными предписаниями определяется разграничение сфер правового регулирования КоАП и законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях.

Особую значимость для определения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере законодательства об административных правонарушениях имеют предписания п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которыми административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к предметам совместного ведения, применительно к которым предусмотрены особые методы правовой регламентации, в этих случаях принимаются федеральные законы, подзаконные акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

¹ Удовлетворение жалобы в указанных случаях свидетельствует о том, что обжалуемый акт индивидуального применения нарушает не только предписания КоАП, но и посягает на конституционные права и интересы граждан.

Конституционным законодательством предусмотрена федеральная и региональная составляющие предметов совместного ведения (см. ст. 73 Конституции РФ), применительно к которым и осуществляется нормативно-правовое регулирование в законах и иных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ. Конституция РФ предусматривает правовую регламентацию в федеральных законах, при этом прямое действие на всей территории РФ имеют только федеральные законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации (ср. ч. 1 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Сказанное, однако, не исключает применения подзаконных актов, принятых органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, напротив, все федеральные законы предусматривают принятие постановлений Правительства РФ, иногда — указов Президента РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, однако подзаконные акты принимаются в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, предписания последних применяются опосредованно, на основе полномочий в сфере нормативно-правовой регламентации, делегированных соответствующему публичному органу. Сам по себе акт делегации представляет собой неотъемлемый атрибут администрирования и не исключает прямого действия федерального закона, предписания которого подлежат неукоснительному применению на всей территории РФ в соответствии с правовым механизмом правореализации, установленным законодателем.

2.2.2. Предметы совместного ведения

Перечень *полномочий совместного ведения*, установленный ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, имеет особую значимость в определении статуса законодательства об административных правонарушениях, многие нормы и правила, принятые по предметам совместного ведения, определяются федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, нарушение которого квалифицируется в соответствии с КоАП или с законом субъекта РФ об административных правонарушениях. Таким образом, нормы и правила, отнесенные к федеральной компетенции, упоминаемые в п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП, принимаются при реализации предметов ведения РФ (ч. 1 ст. 71 Конституции РФ) и предметов совместного ведения (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Сфера законодательной регламентации по предметам совместного ведения обширнее правовой регламентации, осуществляемой по предметам исключительного ведения Российской Федерации, если исходить из критерия интенсивности регламентации, т.е. принимать во внимание количество принимаемых нормативных правовых актов, то такие показатели несопоставимо выше по предметам совместного ведения. Это обусловлено не только спецификой правовой регламентации — отнесением к совместному ведению публичных имущественных правомочий (см. п. «Г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), правомочий в сферах экологии и природопользования, социальной политики и культуры (см. соответственно п. «В», «Д», «К» и п. «Е», «Ж» ч. 1 ст. 72 Конституции), применительно к которым правовая регламентация была всегда интенсивной, но и механизмом регулирования, предусматривающим принятие не только федерального законодательства, но и законодательства субъектов РФ.

2.2.3. Предметы ведения субъектов Российской Федерации

Третью составляющую публичных полномочий, определенных конституционным законодательством, образуют *предметы ведения субъектов РФ* (см. ст. 73 Конституции РФ), в отличие от полномочий, рассмотренных выше, перечень предметов исключительного ведения определяется не Конституцией РФ, а конституционным законодательством субъектов РФ — конституциями республик (государств) в составе России и уставами иных субъектов РФ. В зависимости от специфики правовой регламентации конституционным законодательством может быть установлена региональная составляющая предметов совместного ведения или полномочия, отнесенные в соответствии со ст. 73 Конституции РФ к исключительному ведению субъектов РФ.

Субъекты РФ устанавливают административную ответственность за нарушение законов и иных региональных нормативных правовых актов, к их ведению отнесено создание собственных юрисдикционных органов (административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), определение их подведомственности и должностных лиц, уполномоченных на юрисдикционные действия (см. п. 3—6 ч. 1 ст. 1.3¹, п. 2 ст. 22.1 КоАП). Субъекты РФ вправе делегировать муниципальным органам отдельные полномочия по созданию собственных юрисдикционных органов и рассмотрению такими органами дел об административных правонарушениях (см. ч. 2 ст. 1.3¹ КоАП).

2.2.4. Муниципальные юрисдикционные полномочия

К последней, четвертой составляющей публичных полномочий, установленных Конституцией РФ, относятся муниципальные полномочия (см. ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Содержание *муниципальных юрисдикционных полномочий* определяется законами субъектов РФ при делегировании таких полномочий органами субъекта РФ муниципальным органам, последние наделяются собственными юрисдикционными полномочиями, реализуемыми при проведении муниципального контроля (см. ч. 2, 3 ст. 1.3¹ КоАП). Передача органам местного самоуправления (далее также — ОМС) юрисдикционных полномочий Российской Федерации или субъектов Федерации одновременно с передачей ОМС подлежащих средств федерального или регионального бюджетов влечет за собой построение управленческой вертикали.

ОМС в этих случаях в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ утрачивают свой самостоятельный статус, они подотчетны и подконтрольны федеральным или региональным юрисдикционным органам, а также соответствующим органам бюджетного контроля.

Муниципальные органы вправе осуществлять не только региональные, но и федеральные юрисдикционные полномочия в случае их делегирования одновременно с передачей материальных и финансовых средств, необходимых для обеспечения реализации таких полномочий. Делегирование органам местного самоуправления юрисдикционных полномочий, отнесенных к ведению субъекта РФ, означает наделение ОМС государственными полномочиями, предусматривающими создание коллегиальных органов административной юрисдикции, прежде всего административных комиссий. ОМС в этих