

На правах рукописи

Герман Елена Сергеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС
ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА – УЧАСТНИКА ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,
ИМЕЮЩЕГО ЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС В ДЕЛЕ**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2011

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральский институт экономики, управления и права».

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Бахрах Демьян Николаевич

Официальные оппоненты: – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Конин Николай Михайлович

– кандидат юридических наук, доцент
Нехайчик Владимир Казимирович

Ведущая организация – Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации

Защита состоится «22» октября 2011 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «___» _____ 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

О.В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития российского государства, когда все большее значение приобретает приоритет прав и свобод человека и гражданина. Совершенствование правового статуса физических лиц в системе правоотношений с органами публичной администрации становится все более актуальным. Нарушения норм материального и процессуального права в процессе привлечения граждан к административной ответственности являются покушением на конституционные права и свободы человека и гражданина, соблюдение которых является по действующей Конституции Российской Федерации высшей ценностью правового государства. Поскольку количество привлекаемых к административной ответственности субъектов каждый год возрастает, можно утверждать, что указанная проблема затрагивает права и законные интересы широких слоев населения.

Произошедшие за последние годы изменения в различных сферах жизни общества и государства потребовали реформирования и административного законодательства, его постепенной переориентации на обеспечение и защиту прав субъектов, вовлеченных в сферу административных правоотношений. Обновленное административное законодательство Российской Федерации сделало большой шаг вперед в регулировании административных правоотношений. Однако принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не ликвидировало существующие пробелы в системе нормативного регулирования правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях. Остались нерешенными проблемы правовых гарантий личности в административном производстве, отдельные аспекты реализации процессуальных прав и обязанностей его участников, вопросы возмещения вреда, причиненного лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности.

Будучи носителем гарантированных Конституцией прав, участник административно-процессуальных правоотношений порой оказывается в ситуации полной правовой незащищенности. Так, при составлении протокола об административном правонарушении, лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении не может воспользоваться юридической помощью защитника без оформленной надлежащим образом доверенности. А гражданин, которому административным правонарушением причинен моральный, материальный или имущественный вред должен доказать существование вреда должностному лицу органа административной юрисдикции, в противном случае он не будет признан потерпевшим. Обязанность по доказыванию статуса потерпевшего лежит на физическом лице, а орган административной

юрисдикции имеет право по своему усмотрению признать или не признать его в качестве такового.

Возникновение на практике подобных ситуаций, отсутствие соответствующих норм в законодательстве, неизбежно сужает возможности физических и юридических лиц по защите своих прав и интересов, снижая эффективность существующего механизма защиты прав.

Таким образом, проблема административно-процессуального статуса физических лиц и его эффективной реализации все больше становится актуальной, научно и практически значимой.

Вышеизложенные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования, в котором в систематизированном виде изложены основные результаты работы автора, восполнены существующие пробелы с позиции комплексного исследования административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях.

Степень научной разработанности темы исследования. Изучение административно-процессуального статуса физического лица административной наукой осуществлялось в процессе исследования наиболее обширных и фундаментальных институтов административного права. В рамках научного анализа проблем административно-процессуального статуса можно выделить два основных направления его изучения. С одной стороны, исследовательская работа велась учеными – специалистами в области административного права, а с другой стороны, вопросы процессуально-правового статуса личности рассматривались теоретиками права и наукой уголовно-процессуального права.

В теоретико-правовых исследованиях изучалась структура правового статуса личности, соотношение понятий «правовое положение» и «правовой статус», разграничение предпосылок и элементов правового статуса личности, первичность и значимость тех или иных элементов правового статуса, его классификации. Данные вопросы рассматривались С.С. Алексеевым, М.И. Байтиным, Н.В. Витруком, В.А. Кучинским, А.Е. Луневым, Н.И. Матузовым, В.Н. Протасовым, Р.О. Халфиной и рядом других авторов.

В научных трудах по уголовно-процессуальному праву вопросы определения и регламентации уголовно-процессуального статуса личности рассматривались, как правило, в связи с исследованием правового положения отдельных участников уголовного судопроизводства. Исследованию уголовно-процессуального статуса личности и его отдельным аспектам посвящены труды А.К. Аверченко, В.П. Божьева, А.Ю. Епихина, Л.Д. Кокорева, В.М. Корнукова, М.С. Строговича, П.С. Элькинд и др.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования, составили работы, посвященные различным вопросам науки административного права. Среди авторов, представляющих данную группу, выделяются Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, А.С. Дугенец, Ю.М.

Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, М.Я. Масленников, В.И. Новоселов, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Панова, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, А.Ю. Якимов, Ц.А. Ямпольская и др.

В последние годы наметилась тенденция усиления интереса со стороны исследователей к изучению отдельных аспектов административно-процессуальных статусов участников производства по делам об административных правонарушениях. Отдельные вопросы административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, получили отражение в диссертационных исследованиях Н.В. Мучкиной, О.В. Панковой, Я.В. Серебрякова, А.В. Зубача, Ю.А. Бунеевой, А.И. Микулина и др. Основное внимание в них сосредоточено на специфике процессуальных статусов отдельных участников производства, защите их процессуальных прав, усилению процессуальных гарантий. При этом комплексного анализа категории «административно-процессуальный статус» учеными не проводилось.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в теоретическом обосновании и разработке научных рекомендаций по совершенствованию законодательства в области регулирования административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле. Для достижения поставленной цели в диссертации рассматриваются следующие **задачи**:

- исследование производства по делам об административных правонарушениях как правовой формы реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле;

- изучение особенностей и структуры административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле;

- разработка содержания научных категорий, составляющих научный инструментарий исследования;

- анализ процессуальных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и практики их применения, касающихся процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, и возникающих при этом проблем;

- представление научно-обоснованных предложений по совершенствованию правовых норм, регулирующих административно-

процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле об административном правонарушении.

Предметом диссертационного исследования являются нормы административного законодательства, регламентирующие административно-процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, судебная и административная практика их реализации.

Методологическая база и методы исследования. Методологическую базу исследования составили системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический методы научного познания.

Эмпирическая база диссертационного исследования представлена исследованием нормативного и статистического материала, судебной и административной практики, дающих представление о нарушениях, допущенных в процессе привлечения к административной ответственности физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, видах и количестве рассмотренных административных дел, особенностях реализации участником названного производства процессуальных прав и исполнения процессуальных обязанностей.

Автором изучено около 500 дел об административных правонарушениях, предусмотренных особенной частью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассмотренных районными судами общей юрисдикции г. Новосибирска, Областным судом Новосибирской области, Арбитражным судом Новосибирской области, административная практика УГИБДД ГУВД по Новосибирской области и Сибирского Таможенного управления.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в работе впервые проведен теоретико-прикладной анализ содержания и проблем реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, основанный на изучении российского административного законодательства и практики его применения.

Комплексному исследованию подвергнуты научные категории, составляющие научный инструментарий исследования; проведен сравнительно-правовой анализ административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодексу РСФСР об

административных правонарушениях; проанализированы имеющие противоречивые оценки в научной литературе структурные элементы административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле. Сделаны обобщения и выводы, имеющие, по мнению автора, определенное научное значение, усилена аргументация выдвинутых в научной литературе положений.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

1. Предложена авторская интерпретация производства по делам об административных правонарушениях как особой правовой формы реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях. Производство по делам об административных правонарушениях – это особая правовая форма реализации административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, представляющая совокупность требований к действиям участников производства, соблюдение которых способствует рассмотрению и разрешению дела об административном правонарушении в соответствии с законом. Делается вывод о том, что к элементам особой правовой формы относятся структура производства по делам об административных правонарушениях и его юридическое содержание.

2. Представлено авторское понимание особенностей и структуры административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле.

Административно-процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле – это урегулированное административным законодательством положение физического лица, лично заинтересованного в результатах рассмотрения дела об административном правонарушении, определяемое комплексом общих и специальных административно-процессуальных прав и обязанностей, целью реализации которых является восстановление и защита субъективных прав или прав представляемых лиц.

Административно-процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, характеризуется следующими особенностями:

- регулируется нормами административного законодательства;
- рассматривается в двух аспектах: как статус участника административно-процессуальной деятельности в целом и как административно-процессуальный статус конкретного физического лица – участника производства (лица, в отношении которого ведется производство

по делам об административных правонарушениях, потерпевшего, защитника и т.д.);

- правовой формой реализации административно-процессуального статуса является производство по делам об административных правонарушениях;

- содержание и объем статуса определяются спецификой административно-процессуальных правоотношений, процессуальной стадией и процессуальной ролью участников;

- основанием возникновения административно – процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, является возбуждение дела об административное правонарушении;

- структура административно-процессуального статуса включает административно-процессуальные права и административно-процессуальные обязанности.

3. Разработаны предложения по изменению и дополнению норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регулирующих административно-процессуальный статус всех участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле. В частности, необходимо:

- нормативно закрепить исчерпывающий перечень административно-процессуальных прав и административно-процессуальных обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях;

- упростить процедуру вступления в дело защитника и представителя, путем внесения изменений в ч. 3. ст. 25.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, изложив ее в следующей редакции: «Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, подтверждаются лицом, в отношении которого ведется производство по делу или потерпевшим в устной форме;

- главу 24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 24.8. «Извещения лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях» следующего содержания:

«1. Надлежащее извещение участников производства по делам об административных правонарушениях о времени и месте рассмотрения дела осуществляется судьей, органом, должностным лицом заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, либо с использованием иных средств связи, доставки или уведомления (в том числе протоколом об административном правонарушении), обеспечивающих фиксирование надлежащего извещения или вызова и его вручение адресату.

2. Вместе с извещением о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, лицам, участвующим в производстве по делам об административных правонарушениях, в срок, не позднее 7 (семи)

дней до даты рассмотрения дела об административном правонарушении направляется (вручается) копия протокола об административном правонарушении.

3. Участники производства по делам об административных правонарушениях считаются извещенными надлежащим образом, если адресат отказался от получения извещения (уведомления, копии судебного акта, копии административного акта) и этот отказ зафиксирован в письменном виде.

4. Невозможность получения почтового извещения или явки в орган почтовой связи из-за болезни, нахождения в длительной командировке, занятости в других судебных процессах и производствах не признаются уважительной причиной пропуска рассмотрения дела об административном правонарушении»;

4. Предложено главу 4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 4.8. «Возмещение имущественного ущерба или морального вреда, причиненного незаконным привлечением к административной ответственности, незаконным применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» следующего содержания:

«Имущественный ущерб или моральный вред, причиненный лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности, незаконного применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в случае удовлетворения жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности, возмещается государством в полном объеме независимо от вины органов (должностных лиц), рассматривавших дело об административном правонарушении. Орган, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, обязан разъяснить лицу порядок восстановления его нарушенных прав и принять предусмотренные законом меры к возмещению ущерба (вреда)».

5. Автором выдвинут ряд новелл, связанных с оптимизацией законодательства, регулирующего административно-процессуальный статус потерпевшего:

– дополнить ст. 25.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, нормами, содержащими основания и процедуру признания лица потерпевшим: «Отсутствие в протоколе об административном правонарушении сведений о потерпевшем не препятствует лицу обратиться с ходатайством о его привлечении к участию в деле об административном правонарушении в суд, орган, к должностному лицу. Если в ходе рассмотрения дела выяснится, что административным правонарушением лицу причинен физический, имущественный или моральный вред, то суд, орган, должностное лицо обязаны привлечь его к участию в деле об административном правонарушении в качестве потерпевшего. Непривлечение такого лица к участию в рассмотрении дела об

административном правонарушении будет являться основанием для последующей отмены постановления по делу об административном правонарушении»;

– часть 2 ст. 28.6. Кодекса об административных правонарушениях изложить в следующей редакции: «В случае если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание и (или) потерпевший не согласен с решением органа (должностного лица) о назначении административного наказания за совершенное правонарушение, составляется протокол об административном правонарушении».

– закрепить в ст. 30.6. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обязанность судьи, должностного лица извещать о времени и месте рассмотрения жалобы не только лицо, в отношении которого вынесено обжалуемое постановление, но и потерпевшего, их законных представителей или защитников. Соответственно, п.2. ч.2 ст. 30.6. КоАП РФ необходимо изложить в следующей редакции: «Устанавливается явка физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка потерпевшего или его законных представителей (защитников)».

б. Предлагается внести изменения и дополнения в нормы, устанавливающие требования к процессуальным документам производства по делам об административных правонарушениях:

– в ст. 24.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях закрепить положение о прекращении производства по делам об административных правонарушениях, в случаях составления протокола об административном правонарушении неуправомоченным лицом;

– в ст. 30.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях необходимо установить исчерпывающий перечень требований к жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, необходимых для оперативного и обоснованного ее разрешения: данные о заявителе и адрес его местожительства; наименование органа (должностного лица), постановление которого обжалуется, а также место его нахождения; какое постановление обжалуется, дата его вынесения; обращался ли заявитель с аналогичной жалобой в соответствующий орган власти, и какое решение по жалобе было принято; обстоятельства, которыми заявитель обосновывает свое несогласие с постановлением; доказательства, подтверждающие доводы заявителя; просьба заявителя. В случае несоответствия жалобы этим требованиям, следует признавать жалобу не поданной с оставлением постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

– с целью сокращения случаев отмены постановлений по делам об административных правонарушениях по процессуальным основаниям

целесообразно закрепить в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях понятие «существенное нарушение процессуальных требований». Дополнить статью 30.7. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях под «существенным нарушением процессуальных требований» примечанием следующего содержания:

«Существенными нарушениями процессуальных требований признаются нарушения установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях правил, связанных с оформлением протокола об административном правонарушении (постановления по делу об административном правонарушении), их составление неуправомоченными субъектами, несоблюдением сроков их составления, а также иные нарушения норм, предусмотренных настоящим Кодексом, которые не могут быть устранены при рассмотрении дела об административном правонарушении, и не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело об административном правонарушении. Описки, опечатки и ошибки технического характера, допущенные в ходе производства по делам об административных правонарушениях, если они не повлияли на существо принятого постановления, не должны служить основанием для принятия судом, органом, должностным лицом, решения о прекращении дела об административном правонарушении».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Выносимые на защиту положения важны для развития теории административного статуса субъектов права, изучения проблем административно-процессуального статуса физического лица как участника производства по делам об административных правонарушениях, а также для повышения эффективности деятельности государственных органов по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научной и педагогической деятельности по дисциплинам «Административное право Российской Федерации», «Административная ответственность в Российской Федерации», «Административно-процессуальное право Российской Федерации», для подготовки учебных программ, методических рекомендаций, пособий и учебников для студентов юридических вузов и факультетов. Некоторые выводы автора могут быть учтены при корректировке нормативных правовых актов, нормы которых определяют правовое положение физических лиц в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Отдельные положения диссертационного исследования неоднократно обсуждались на научных межвузовских, региональных, общероссийских и международных конференциях. Основные теоретические и практические выводы, изложенные в диссертационном исследовании, отражены в научных

докладах и публикациях автора. Положения диссертационного исследования используются автором в процессе преподавания дисциплин «Административное право», «Административная ответственность», «Административная юстиция».

Структура диссертации. Цель и задачи исследования определили структуру работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, формулируется цель и задачи работы, рассматриваются методологическая основа диссертации, ее эмпирическая база, приводятся выносимые на защиту положения, отмечается их практическая значимость.

В первой главе «Общая характеристика правовой формы реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле» проводится анализ производства по делам об административных правонарушениях как особой правовой формы реализации административно-процессуального статуса участника данного производства, исследуются особенности производства, его структура и факторы, влияющие на административно-процессуальный статус.

В первом параграфе «Производство по делам об административных правонарушениях и его участники» проанализированы различные подходы к пониманию производства по делам об административных правонарушениях, его участникам и структуре, рассмотрено соотношение понятий «участник производства» и «субъект производства».

Производство по делам об административных правонарушениях, будучи одним из составляющих административно-юрисдикционного процесса и административной деятельности в целом, выступает и как «особая процессуальная форма» реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле. В исследовательской литературе под процессуальной формой понимается система процессуальных норм, закрепляющих совокупность требований, предъявляемых к действиям участников процесса, соблюдение которых способствует принятию эффективных властных актов и их исполнению. К элементам процессуальной формы относятся виды действий и их последовательность, принципы и цели деятельности, круг участников, подведомственность дел, процессуальные акты-документы, процессуальные сроки, доказательства, правила возмещения расходов в рамках данной деятельности. Производство по делам об административных

правонарушениях включает в себя нормативно определенный круг участников, процессуальные действия, процессуальные сроки и процессуальные документы. Следовательно, указанное производство может рассматриваться как процессуальная (или особая правовая) форма реализации административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле.

Одним из дискуссионных вопросов науки административного права, несмотря на постановочный характер данной тематики, является вопрос о соотношении понятий «участник производства по делам об административных правонарушениях» и «субъект производства по делам об административных правонарушениях».

Представляется, что существующие в науке разногласия относительно разности категорий «субъект» и «участник» производства по делам об административных правонарушениях – это разница между доктриной и законодательством. Рассматриваемые понятия в административно-правовой науке и законодательстве должны рассматриваться как синонимичные. Под ними понимаются стороны возникшего в результате совершения административного правонарушения процессуального отношения, предметом которого является рассмотрение в установленном законом порядке индивидуального административного юрисдикционного дела. Такими сторонами являются физические и юридические лица с одной стороны и органы административной юрисдикции (их должностные лица) и суды с другой, наделенные административно-процессуальными правами и несущие административно-процессуальные обязанности.

Во втором параграфе «Структура административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле» представлены положения, определяющие содержание и структуру административно-процессуального статуса участника производства по делам об административных правонарушениях.

Административно-правовой статус, как и административно-процессуальный статус, являются составными частями общего правового статуса гражданина. В тоже время, основываясь на теоретических положениях юридической науки о существовании общего, специального и индивидуального правовых статусов, соотношение категорий «правовой статус» и административно-правовой статус» можно определить как соотношение общего и особенного.

В свою очередь административно-процессуальный статус индивидуального субъекта (в том числе и участника производства по делам об административных правонарушениях) выступает в качестве специального по отношению к общему административно-правовому статусу гражданина. Любой специальный статус является продолжением общего статуса гражданина. Субъекты общего административно-правового статуса

(граждане) могут одновременно иметь один или несколько специальных административно-правовых статусов (так, гражданин может быть сиротой, студентом, жителем пограничной зоны). К разновидностям специальных административно-правовых статусов относится и административно-процессуальный статус лица (в том числе и участника производства по делам об административных правонарушениях).

В административной науке тематика административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, носит постановочный характер. Ее изучение связано с выделением общего и специального административно-правовых статусов граждан с одной стороны, и исследованием процессуальных статусов отдельных участников производства по делам об административных правонарушениях с другой.

Наиболее эффективным представляется иное направление к изучению административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, в рамках которого ученые анализируют правовую природу, признаки, классификации участников производства по делам об административных правонарушениях и механизм реализации административно-процессуального статуса. Именно такой комплексный подход, несмотря на «его первые шаги», позволит создать серьезные аналитические концепции в рамках изучения административно-процессуальных статусов отдельных субъектов.

В научной литературе отсутствует единый подход и к пониманию структуры административно-процессуального статуса физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле. Авторы едины лишь в том, что основу любого правового статуса гражданина составляют права и обязанности, предоставленные ему законодательством. Споры ведутся вокруг принадлежности к административно-процессуальному статусу гражданина таких составляющих, как административная правосубъектность, юридические гарантии, административная ответственность.

Анализ общей теории права, теоретических положений отраслевых юридических наук позволил сделать вывод о том, что административно-процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле, представлен административно-процессуальными правами и обязанностями.

Отсутствие в рамках административно-процессуального статуса таких элементов как административно-процессуальная правосубъектность, административно-процессуальные гарантии и административно-процессуальная ответственность объясняется следующим.

Административно-процессуальная правосубъектность, по мнению автора, не является элементом, отражающим сущностную характеристику

административно-процессуального статуса, выступая скорее его предпосылкой, своеобразным «правом на право».

Административно-процессуальные гарантии, будучи правовыми средствами, обеспечивающими возможность реализации личного интереса участниками производства по делам об административных правонарушениях и решение его задач, выражены в административно-процессуальных правах участников и административно-процессуальных обязанностях других лиц-участников ПДАП, являющихся частью их правового статуса.

Выделение административно-процессуальной ответственности в качестве элемента административно-процессуального статуса также представляется преждевременным, поскольку институт административно-процессуальной ответственности ни в науке, ни в законодательстве практически не разработан. Отсутствуют как теоретические, так и практические предпосылки его формирования. То, что исследователи обозначают как административно-процессуальная ответственность, скорее может быть названо как административно-процессуальные меры принуждения, представляющие неблагоприятные последствия административно-принудительного характера, наступающие за невыполнение требований и правил, установленных административно-процессуальными нормами.

Во второй главе «Особенности реализации административно-процессуальных статусов физических лиц – участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле», рассматривается специфика реализации административно-процессуальных статусов физических лиц – участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле. Используя сравнительно-правовой метод, прослеживаются изменения объема их процессуальных прав и обязанностей на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

В первом параграфе «Административно-процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении», проводится подробный анализ процессуальных прав и обязанностей лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении на различных его стадиях. Выявляются факторы, влияющие на изменение объема процессуальных прав и обязанностей участника производства, делаются предложения по совершенствованию административно-процессуального законодательства в этой сфере.

Возникающие на практике проблемы реализации процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, связаны в первую очередь с несовершенством действующего административно-процессуального законодательства, его пробельностью и коллизионностью. Речь идет о том, что в законе, отсутствуют процессуальные нормы, устанавливающие

механизм реализации нормативно закрепленных прав участников (например, право на квалифицированную юридическую помощь Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях закреплено, а механизм его реализации практически отсутствует).

Существуют и другие аспекты, позволяющие критически воспринимать отдельные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регулирующие правовое положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Так, несмотря на значительное расширение в действующем административном законодательстве объема прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в Кодексе имеют место нечеткие, расплывчатые формулировки, приводящие к сужению прав указанных субъектов. Например, если ст. 247 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях закрепляла право лица, привлекаемого к ответственности, обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, то ст. 25.1. Кодекса Российской Федерации содержит лишь отсылочную норму о том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе пользоваться «иными процессуальными правами в соответствии с Кодексом». Безусловно, что не все участники производства по делам об административных правонарушениях знают, что следует понимать под «иными процессуальными правами» и, следовательно, не могут ими воспользоваться.

Одним из таких процессуальных прав является право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностными лицами в процессе производства. Действующее законодательство, с одной стороны, не запрещает лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, реализовать свое право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц в указанном производстве (например, в случаях незаконного административного задержания).

С другой стороны, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит нормы, устанавливающей обязанность государства в полном объеме независимо от вины органов (должностных лиц), рассматривавших дело об административном правонарушении возместить ущерб, причиненный лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности.

Сегодня проблема возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностных лиц в производстве по делам об административных правонарушениях может быть решена только в порядке, предусмотренном гражданским законодательством

и доказать незаконность действий указанных лиц (органов) представляется крайне сложным.

Нормативная регламентация указанного права в Кодексе об административных правонарушениях представляется очевидной, поскольку наличие нормы подобного рода станет началом формирования механизма привлечения к ответственности государства за вред, причиненный его незаконными действиями.

Интересен и тот факт, что практически все процессуальные права, установленные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, не являются процессуальной возможностью лица, в отношении которого ведется производство по делу, которой он может воспользоваться. По сути, это обязательный комплекс процессуальных действий, без использования которых положительный исход дела для лица, в отношении которого ведется производство по делу, практически невозможен. Практика показывает, что, несмотря на прямое действие ст. 1.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей презумпцию невиновности, если участник, имеющий личный интерес в деле, не проявит соответствующей инициативы в производстве, то в большинстве случаев он будет привлечен к административной ответственности. Процессуальное право на личное участие в производстве сегодня становится практически процессуальной необходимостью, в противном случае возможно искажение информации, ее необъективность и в результате необоснованное привлечение к ответственности.

Кроме того, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, отсутствуют и необходимые для осуществления производства дефинитивные нормы. В частности, отсутствует норма, закрепляющая понятие «существенное нарушение процессуальных требований». К таким нарушениям относятся: неверное указание даты составления протокола, неверное указание в протоколе (постановлении) даты рождения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административных правонарушениях, места его жительства, неточности в заполнении фамилии участников и т.д. От степени существенности процессуальных нарушений, допущенных в ходе производства, зависит полнота и всесторонность рассмотрения конкретного дела, а также возможность нарушения процессуальных гарантий лиц, имеющих личный интерес в деле. Процессуальные нарушения являются основанием для отмены (обжалования) постановления по делу об административном правонарушении. Однако законодательное определение данной категории пока отсутствует, так же как и единый подход к его пониманию в судебной практике. Существенный характер нарушений определяется исходя из последствий, которые данными нарушениями вызваны, и возможности устранения этих последствий при рассмотрении дела. Подобного рода пробел должен быть устранен путем нормативного разграничения категорий

«существенные» и «несущественные» нарушения процессуальных требований.

Второй параграф «Административно-процессуальный статус потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении» посвящен теоретическим и практическим проблемам реализации административно-процессуального статуса потерпевшего в указанном производстве. Наиболее значимыми вопросами, связанными со статусом потерпевшего, являются следующие: в какой нормативно закрепленный отрезок времени лицо становится потерпевшим; кто и в каком порядке признает его таковым; на какой стадии производства указанный субъект может реализовать принадлежащие ему процессуальные права и право на возмещение причиненного ущерба? Кроме того, в законе не определено и то обстоятельство, является ли факт признания лица потерпевшим правом или это обязанность субъекта административной юрисдикции (суда).

Исходя из анализа статьи 28.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, признание лица потерпевшим возможно как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и при его рассмотрении. Следует признать обоснованной позицию тех ученых, которые полагают, что признание потерпевшим должно быть оформлено в начале стадии возбуждения дела об административном правонарушении. В момент признания лица потерпевшим, факт причинения ущерба может быть еще не установлен, так как доказывание начинается только с возбуждения дела. Однако наличия данных, дающих основание полагать, что правонарушением нанесен тот или иной вред, должно быть достаточным для признания лица потерпевшим.

Впоследствии, на следующей стадии производства, кандидатура потерпевшего либо утвердится окончательно, либо исчезнет в связи с недоказанностью факта причинения ущерба.

Более сложной представляется ситуация, когда в протоколе об административном правонарушении отсутствуют сведения о потерпевших.

Когда в этом случае лицо приобретает статус потерпевшего и может реализовать принадлежащие ему административно-процессуальные права? Анализ практики судов общей юрисдикции подтверждает, что признание лица потерпевшим, в такой ситуации, возможно как на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, так и при подготовке дела к рассмотрению. Именно здесь орган административной юрисдикции (суд), ознакомившись с делом об административном правонарушении, может обнаружить фигуру потерпевшего от административного правонарушения и признать его таковым. Отсутствует только нормативное установление данной практики, что и вызывает различные точки зрения, толкования и споры.

Примечательно, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует императивная норма, закрепляющая за должностным лицом органа государственной власти

официальную обязанность признавать лицо потерпевшим при наличии установленных законодательством оснований. Признание лица в качестве потерпевшего не носит для должностных лиц органов исполнительной власти общеобязательного характера и зависит от субъективных факторов: усмотрения должностного лица, адекватности восприятия действующих административных норм, определяющих статус потерпевшего, личной заинтересованности и других, не определенных в законе обстоятельств.

Представляется, что «затягивание процесса» признания лица потерпевшим необоснованно ограничивает его права на участие в производстве по делу об административном правонарушении, в частности, право давать объяснения, предъявлять доказательства, заявлять ходатайства, обжаловать постановление по делу об административном правонарушении. В этой связи необходимо дополнить ст. 25.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях пунктом, содержащим основания и порядок признания лица потерпевшим.

В третьем параграфе «Административно-процессуальные статусы иных участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле» проводится анализ административно-процессуальных статусов законных представителей физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, защитников и представителей.

Процессуальное представительство является одним из основных институтов процессуального права, важной юридической гарантией конституционного права граждан на защиту их нарушенных прав и интересов, а также одним из средств осуществления юрисдикционной деятельности.

В Конституции Российской Федерации акцент сделан на оказании гражданам «квалифицированной» юридической помощи.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях «помощь» может быть и неквалифицированной, поскольку в качестве защитника может выступать адвокат или иное лицо.

По мнению некоторых исследователей, возможность допуска в производство «иных лиц» в качестве защитников, нарушает конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи. В качестве защитника в производстве по делам об административных правонарушениях, полагают ученые, должны допускаться только адвокаты, поскольку защита является их профессиональным делом. Однако в ст. 25.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не усматривается никаких нарушений закона, поскольку у гражданина, ставшего участником производства по делам об административных правонарушениях, всегда есть выбор: обратиться к профессионалу за квалифицированной юридической помощью или к иному лицу. Указание на

«иное лицо» не означает, что оно не будет обладать соответствующей квалификацией и уровнем образования. Скорее речь идет об официально-статусном разграничении лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве защитников или представителей (адвокатов, юрисконсультов, помощников адвокатов).

Безусловным прогрессом в области развития прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи в административном производстве стало бы не только законодательное оформление оснований обязательного предоставления защитника (представителя), но и условий бесплатного предоставления юридической помощи, введение института «дежурного адвоката».

Однако, указанные новеллы – это дело будущего. Более значимым представляется отсутствие в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях норм, определяющих процедуру приглашения и участия защитника (представителя) в производстве по делу об административном правонарушении.

Ч. 5 ст. 25.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающая перечень процессуальных прав защитника и представителя, определяет, что они могут реализовать их только в том случае, если будут «допущены к участию в производстве». Это означает, что защитник и представитель допускаются в производство при наличии определенных правовых условий, о которых в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях ничего не сказано. Следовательно, допуск защитника или представителя к участию в производстве возможен по усмотрению правоприменительных органов.

Отсутствие четких правил, определяющих процедуру допуска и участия защитников (представителей) в производство по делам об административных правонарушениях, является серьезным правовым пробелом административного законодательства, ограничивающим право граждан на защиту.

Нормативная разработка механизма оперативного вступления и эффективного участия в производстве по делам об административных правонарушениях профессионального защитника (представителя) – это важнейшая процессуальная гарантия законного и обоснованного привлечения граждан к административной ответственности.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам проведенной работы.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:

1. Герман Е.С. Проблемы процессуального правового статуса невластных субъектов производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Новосибирского государственного университета. 2007. Т. 3. Вып. 1. С. 72-78. – 0,4 п.л.

2. Бахрах Д.Н., Герман Е.С. Вопросы административно-процессуального статуса потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Современное право. 2010. № 5. С. 114-119. – 0,2 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

3. Герман Е.С. Сравнительно-правовой анализ правового положения потерпевшего и «правонарушителя» в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правового регулирования в современном обществе: Материалы международной научно-практической конференции, 25 мая 2005 г. Омск: Изд-во Омского института предпринимательства и права, 2005. С. 133- 136. – 0,3 п.л.

4. Герман Е.С. Обеспечение и защита конституционных прав граждан в производстве по делам об административных правонарушениях // Конституция и правовая система: проблемы совершенствования и развития (российский и зарубежный опыт): Сборник статей. Новосибирский государственный университет, Новосибирск, 2005. С. 41-50. – 0, 3 п.л.

5. Герман Е.С. Процессуальный статус невластных участников производства по делам об административных правонарушениях // Современные проблемы юридической науки: Вып. 5. Сборник научных статей. Новосибирск, 2005. С. 221-225. – 0,4 п.л.

6. Герман Е.С. Проблемы совершенствования правового статуса невластных участников производства по делам об административных правонарушениях // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции. Омск: Омский юридический институт, 2006. Ч. II. С. 193 – 196. – 0,3 п.л.

7. Герман Е.С. Дискуссионные вопросы производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные вопросы современной российской правовой науки: сборник статей в 2 ч. Новосибирск: СибУПК, 2007. Ч.1. С. 123- 129. – 0,5 п.л.

8. Герман Е.С. Производство по делам об административных правонарушениях как особая процессуальная форма реализации административно-процессуального статуса физических лиц // Вестник

Новосибирского государственного университета. 2010. Т. 6. Вып. 2. С. 80-86. – 0,2 п.л.

9. Герман Е.С. Особенности административно-процессуального статуса физических лиц (на примере производства по делам об административных правонарушениях) // Вестник Новосибирского государственного университета. 2010. Т. 6. Вып. 1. С. 114-123. – 0,4 п.л.

10. Герман Е.С. О факторах, влияющих на административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле // Актуальные вопросы современной юридической науки: материалы международной научно-практической конференции (Новосибирск, 18 декабря 2009г.) / под общ.ред. В.В. Разбиринна. – Новосибирск: СибУПК. 2010. С. 27-37. – 0,5 п.л.