

УДК 342.9

Цалюк А.М.,

кандидат юридических наук,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Tsalyuk A.M.,

*Candidate of Juridical Sciences,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

СУБЪЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье рассматриваются основные функции административно-правовых норм. Раскрываются критерии классификации административно-правовых норм, которые дают возможность более глубоко познать их юридические свойства и отличать их от норм других отраслей права.

Ключевые слова: административно-правовая норма, структура, функция, критерии классификации нормы, правила поведения.

SUBJECTS OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

The article considers the legal capacity and capability of subjects of proceedings in cases of administrative offenses. There are revealed the peculiarities of procedural, administrative and legal relations and there is given the system of the subjects of administrative jurisdiction.

Key words: *subjects of proceedings, administrative violations, administrative jurisdiction, legal capacity and capability.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Производство по делам об административных правонарушениях (проступках) является самостоятельным видом административно-юрисдикционных производств. На него распространяются все общие признаки, присущие юрисдикционным административным производством.

В то же время, основные различия производства по делам об административных правонарушениях касаются характеристики субъектов, уполномоченных рассматривать подобные дела и содержание отдельных стадий, из которых состоит указанное производство.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Особый вклад в разработку этой проблемы сделали представители украинской правовой школы: В.Б. Аверьянов, Ю.П. Битяк, И.Л. Бородин, А.С. Васильев, И.П. Голосниченко, Е.В. Додин, Р.А. Калюжный, Л.В. Коваль, А.М. Колодий, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, и другие.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Ранее не рассматривалась детальная регламентация отношений между субъектами юрисдикции и участниками указанного производства, которая является гарантией объективного решения правовых споров, возникающих, в точном соответствии с законодательством.

Формулировка целей статьи. Целью статьи является освещение вопросов деятельности субъектов производства по делам об административных правонарушениях.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. В теории права субъект (от латинского *subjectus* – тот, кто находится в основе) права – это лицо (физическое и юридическое), которое по закону обладает способностью иметь и реализовывать непосредственно или через представителя права и юридические обязанности (т.е. правосубъектность) [1, с. 681].

Правосубъектностью (которая включает правоспособность и дееспособность) наделены как субъекты материальных административно-правовых отношений, так и субъекты процессуальных административно-правовых отношений.

Правоспособность – это способность субъекта иметь права и обязанности в сфере государственного управления. Правоспособность возникает с момента возникновения субъекта. Если речь идет о физическом лице, то с момента рождения гражданина; если о юридическом лице – с момента государственной регистрации предприятия, учреждения, организации. Прекращается правоспособность с момента исчезновения субъекта, то есть с момента ликвидации предприятия, учреждения, организации, а если речь идет о физическом лице – с момента смерти.

Дееспособность – это способность субъекта самостоятельно, сознательными действиями реализовывать предоставленные ему права и выполнять возложенные на него обязанности в сфере государственного управления. Составной дееспособности является административная деликтоспособность, то есть, способность субъекта нести ответственность за нарушение административно-правовых норм юридической ответственности.

Одной из особенностей процессуальных административно-правовых отношений является то, что в них могут принимать участие субъекты, не участвующие в материальных административно-правовых отношениях, например, прокурор, суд [2, с. 197].

Сегодня институт субъектов административного процесса достаточно полно исследован в теории административного процесса [3, с. 159-184], [4, с. 24-49].

Ученые предложили различные классификации субъектов процессуальных правоотношений в зависимости от того, что вкладывается каждым из теоретиков в содержание административного процесса. К примеру, С.М. Махина предложила классификацию, согласно которой в управленческом процессе участвуют три группы субъектов.

Первая группа – лица, наделенные собственными полномочиями (сторона, которая управляет) – Президент, высшие должностные лица, высшие органы исполнительной власти.

Вторая группа – это субъекты, на которых распространяется властное влияние (управляемая сторона). К ним относятся физические и юридические лица, не наделенные властными полномочиями в сфере управления.

К третьей группе относятся субъекты, которые одновременно обладают властными полномочиями и находятся под управленческим воздействием. Это должностные лица, государственные и муниципальные служащие, структурные подразделения органов государственной власти и др. [5, с. 53].

В.К. Колпаков выделяет пять групп субъектов административного процесса: 1) граждане; 2) исполнительно-распорядительные органы и структурные части их аппарата; 3) объединение граждан и их органы, а также органы самоорганизации населения, имеют административно-процессуальную правосубъектность;

4) государственные служащие, служащие органов местного самоуправления, должностные лица, наделенные административно-процессуальными правами и обязанностями; 5) другие государственные органы и их должностные лица [6, с. 369].

В указанных классификациях учтены все субъекты административно-процессуальной деятельности.

Но производство по делам об административных правонарушениях имеет определенный перечень субъектов, функции и компетенция которых четко определены нормами Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП), который применяется на основании ч. 2 ст. 86 Конституции ДНР, и иными правовыми актами Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) [7], [8], [9].

В соответствии с этим, по характеру процессуального статуса субъектов указанного производства можно разделить на три группы:

- 1) субъекты, которые принимают решение по делу (субъекты юрисдикции);
- 2) субъекты, в отношении которых ведется производство по делу (заинтересованные субъекты);
- 3) участники производства, которые помогают установить истину по делу (незаинтересованные субъекты).

Субъекты административной юрисдикции – это органы публичной администрации и их должностные лица, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность, связанную с решением конкретного дела об административном правонарушении и вынесением соответствующего правоприменительного акта.

К публичным органам, осуществляющим юрисдикционную деятельность, можно отнести исполнительные органы советов, вследствие того, собственно, что это элементы системы местного самоуправления в государстве, удовлетворяющие публичные интересы. Хотя исполнительные органы советов также возможно квалифицировать как органы местного самоуправления, административных комиссий нет и в их числе. Анализ правового положения административных комиссий свидетельствует о том, что это внутренние коллегиальные организационные структуры органов местного самоуправления, подконтрольных и подотчетных им и имеют определенную законом компетенцию для осуществления административно-юрисдикционной деятельности. Административные комиссии при местных государственных администрациях также можно отнести к публичным, поскольку они также имеют статус внутренних структурных подразделений этих администраций.

Таким образом, система субъектов административной юрисдикции включая уполномоченные органы (должностных лиц) публичной власти, суд (судей) (в части решения дел об административных правонарушениях), органы и структуры местного самоуправления.

Согласно ст. 213 КУоАП, дела об административных правонарушениях рассматриваются:

- а) административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, сельских, поселковых советов народных депутатов;
- б) исполнительными комитетами поселковых, сельских Советов народных депутатов;
- в) районными (городскими) судами (судьями);
- г) органами внутренних дел, органами государственных инспекций и другими органами (должностными лицами), уполномоченными действующим Кодексом.

Лица, уполномоченные от имени административно-юрисдикционных органов рассматривать дела об административных правонарушениях, занимают должность в

соответствующем органе, имеют полномочия властно-публичного характера (о наложении административных взысканий), выполняют распорядительные функции (то есть, в приказном порядке), в связи с чем являются должностными лицами.

Административные комиссии (ст. 218 КУоАП) – коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, состав которых закреплен почти во всех главах Особенной части раздела 2 Кодекса. Сравнительный анализ подведомственности дел административным комиссиям при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах советов и административным комиссиям при исполнительных комитетах поселковых, сельских советов демонстрирует, что в первой категории комиссий она обширнее. Законодатель предусмотрел и исключения в вопросах подведомственности дел административным комиссиям. Так, в случаях значительной удаленности населенных пунктов от районного центра сельские, поселковые комиссии, как исключение, могут рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 176, 177 и ч. 1,2 ст. 178 КУоАП.

Исполнительные комитеты поселковых, сельских советов (ст. 219 КУоАП). Анализ подведомственности им дел свидетельствует о том, что они буквально совпадают с подведомственностью, дел административным комиссиям. Причем законодатель намеренно не определяет, в каких случаях дела должны решать административные комиссии, а в каких исполнительные комитеты.

Районные (городские) суды (судьи) (ст. 221 КУоАП). Подведомственность дел этим субъектам обусловлена мерами взыскания, они могут накладывать: ст. 31 (исправительные работы), ст. 32 (административный арест).

Кроме этого, согласно ст. 80 Конституции ДНР, правосудие в Донецкой Народной Республике осуществляется только судом. Такие полномочия судов (судей) определяют их особое место в системе субъектов административной юрисдикции.

Органы внутренних дел (полиция) (ст. 222 КУоАП). Характеризуя органы внутренних дел (полицию) как субъектов административной юрисдикции, следует отметить, что от их имени могут рассматривать дела: начальники или заместители начальников отделов (управлений) внутренних дел; начальники линейных пунктов полиции, а также другие работники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил; начальники и заместители начальников органов внутренних дел на транспорте, других органов внутренних дел, приравненных к отделам (управлениям) внутренних дел, начальники отделений полиции, что в системе органов внутренних дел; участковые инспекторы (старшие участковые инспекторы) полиции; начальники или заместители начальников отделений (отделов, управлений, Главного управления) Государственной автомобильной инспекции, командиры или заместители командиров отдельных подразделений дорожно-патрульной службы; работники Государственной автомобильной инспекции, имеющие специальные звания.

Анализ компетенции этой категории субъектов показывает, что полномочия между ними распределяются на основе сочетания принципов предметности и территориальности. Система субъектов открыта, поскольку не содержит исчерпывающего их перечня. Например, за административные правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 109, ст. 110 КУоАП, могут налагать взыскания и другие работники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил. Субъектный состав в системе органов внутренних дел является иерархическим, ибо включает должностных лиц, наделенных властными полномочиями.

В то же время субъектами юрисдикции, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях, являются:

1. Органы различных видов транспорта, призваны обеспечить нормальное функционирование соответствующих средств и объектов транспорта.

Предметная административно-юрисдикционная компетенция этих органов следует из их контрольно-надзорных функций в указанной сфере и связана с рассмотрением дел о нарушении соответствующих правил на транспорте.

2. Самостоятельную группу образуют органы государственных инспекций и иные органы, которые осуществляют административную юрисдикцию согласно своей компетенции в сфере надзора и контроля.

Заинтересованный субъект – лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и их законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, адвокаты). В отличие от субъектов первой группы, никто из представителей этой группы не пользуется властными полномочиями.

Личность нарушителя характеризуют, прежде всего, признаки, свойственные субъекту проступка (возраст, пол, служебное, социальное положение, противоправное поведение в прошлом и т.д.), а также поведение в трудовом коллективе и в быту, отношение к семье, коллегам по работе, учебе тому подобное. Все эти обстоятельства должны быть установлены органом (должностным лицом), рассматривающим дело, чтобы иметь полное представление о личности нарушителя.

Степень вины правонарушителя зависит от формы вины, а также от мотива и цели совершения проступка. Понятно, что совершение умышленного правонарушения отличается от совершения его по неосторожности. В первом случае степень вины нарушителя выше. Некоторые правонарушения могут быть совершены только умышленно. В этих случаях для определения степени вины нарушителя имеет значение вид умысла – прямой или косвенный. Если проступок совершен с прямым умыслом, то степень вины нарушителя может повысить наличие корыстного или другого низкого мотива.

Имущественное положение правонарушителя также должно быть учтено при наложении отдельных административных взысканий: штрафа, конфискации, лишения специального права (например, в случае применения лишения права управления транспортным средством в отношении профессионального водителя), исправительных работ. При этом учитывается не только размер заработной платы лица, но и все другие виды его прибыли, подлежащей налогообложению, а также наличие или отсутствие у него иждивенцев.

Обстоятельствам, смягчающим и отягчающим ответственность за административное правонарушение, посвящены отдельные статьи КУоАП.

Статья 34 КУоАП смягчающими ответственность обстоятельствами признает: 1) чистосердечное раскаяние виновного; 2) предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда; 3) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; 4) совершение правонарушения несовершеннолетним; 5) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до одного года. Этот перечень может быть дополнен законодательством, то есть он не является исчерпывающим. Более того, орган (должностное лицо), рассматривающий дело, может признать смягчающими и обстоятельства, не предусмотренные законом (например, безупречная трудовая деятельность, пожилой возраст и т.д.).

В отличие от смягчающих обстоятельств, в ст. 35 КУоАП указан полный перечень обстоятельств, отягчающих ответственность за административное правонарушение, который не может быть расширен субъектами административной юрисдикции.

К таким обстоятельствам относятся: 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; 2) повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступление; 3) вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение; 4) совершение правонарушения группой лиц; 5) совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или других чрезвычайных обстоятельств; 6) совершение правонарушения в состоянии опьянения.

В зависимости от характера административного правонарушения орган (должностное лицо), привлекая к ответственности, может не признать обстоятельство отягчающим (например, для ответственности за нарушение правил пользования электрической энергией и газом в быту не существенно, совершено оно в состоянии опьянения или нет).

Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, имеют большое значение при наложении взыскания. Органу (должностному лицу), рассматривающему дело, смягчающие обстоятельства дают право назначить взыскание ближе к минимальной санкции статьи, предусматривающей ответственность за такое деяние, а если санкция альтернативная – применить более мягкий вид взыскания. Кроме того, в таких случаях возможно освобождение нарушителя от административной ответственности с передачей материалов дела на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации или трудового коллектива или с объявлением устного замечания. Наличие же отягчающих обстоятельств, наоборот, дает указному выше лицу возможность применить взыскание, предусмотренное максимальной санкцией статьи КУоАП или близкой к этому максимуму, а при альтернативной санкции – применить более строгое взыскание.

Незаинтересованные субъекты – лица и органы, которые способствуют осуществлению производства: адвокат, свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые и др.

Адвокат или другой специалист в области права, который по закону имеет право на предоставление правовой помощи лично или по поручению юридического лица, может знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, по поручению лица пригласившего и от его имени приносить жалобы на решение по делу. Его полномочия на участие в рассмотрении дела удостоверяются соответствующим документом, подтверждающим право на предоставление правовой помощи.

В качестве свидетеля, по делу об административном правонарушении может быть вызвано любое лицо, о котором есть данные, что ему известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установлению по рассматриваемому делу. Свидетель обязан явиться в указанное время по вызову органа или должностного лица, рассматривающего дело, дать правдивые объяснения, сообщить все известное ему факты по делу и ответить на поставленные вопросы.

Эксперт назначается органом (должностным лицом), рассматривающим дело в случае, когда возникает необходимость в специальных знаниях. Он обязан явиться по вызову и дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам.

Эксперт имеет право знакомиться с материалами дела, которые касаются предмета экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для заключения, с разрешения указанного органа (должностного лица)

задавать лицу, привлекаемому к ответственности, потерпевшему, свидетелям вопросы, касающиеся предмета экспертизы, присутствовать при рассмотрении дела.

Иные лица, способствующие производству по делу (переводчики, понятые) нужны для закрепления доказательств или обеспечения необходимых условий административного производства.

Переводчик, который также назначается в случае необходимости органом (должностным лицом), рассматривающим дело, обязан явиться по вызову последнего и сделать полно и точно порученный ему перевод.

К этой группе также относятся общественные организации, трудовые коллективы, администрация по месту работы, учебы или жительства правонарушителей. Они сотрудничают с государственными органами, помогая им в осуществлении воспитательной работы. В ряде случаев такие участники производства должны быть проинформированы о мерах административного воздействия, применяемых к виновным. Они могут ходатайствовать о смягчении административной ответственности. Лицо, совершившее правонарушение, может быть освобождено от административной ответственности с передачей материалов на рассмотрение общественной организации или трудового коллектива.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Производство по делам об административных правонарушениях имеет широкий круг субъектов, которым гарантированы соответствующие права и свободы. Детальная регламентация отношений между субъектами юрисдикции и участниками указанного производства является гарантией объективного решения правовых споров, возникающих в точном соответствии с законодательством. Чем легче и бесконфликтней складываются взаимоотношения гражданина с государством в лице его органов и должностных лиц, тем более спокойным и защищенным он себя чувствует, вследствие чего повышаются его законопослушность, уважение к государству и его органам, растет авторитет последних.

Список использованной литературы

1. Рабінович, П.М. Суб'єкт / П.М. Рабінович // Юридична енциклопедія. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – Київ: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 5. – С. 681. – Текст: безпосередній.
2. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – Санкт-Петербург: Издательство Юридического института, 2002. – 474 с. – Текст: непосредственный.
3. Перепелюк, В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / В.Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
4. Киваймо, В.Н., Бугаков А.П. Административный процесс / В.Н. Киваймо, А.П. Бугаков. – Минск: Академия МВД Республики Беларусь, 2006. – 224 с. – Текст: непосредственный.
5. Махина, С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Светлана Николаевна Махина. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 1998. – 220 с. – Текст: непосредственный.

6. Колпаков, В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія / В.К. Колпаков. – Київ.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с. – Текст: безпосередній.

7. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 01.10.2020). – Текст: электронный.

8. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 № 9-1 // Сайт: ГИС НПА ДНР. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-9-1-2014-06-02/> (дата обращения: 01.10.2020). – Текст: электронный.

9. О временном порядке применения на территории Донецкой Народной Республики Кодекса Украины об административных правонарушениях: постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 27.02.2015 № 2-22 // Сайт: ГИС НПА ДНР. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-2-22-20150227/> (дата обращения: 01.10.2020). – Текст: электронный.

Статья поступила в редакцию 26.10.2020