

УДК 342.9(470+571)(045)

Берест О.В.,

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

Berest O.V.,

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

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются проблемы ведения дел об административных правонарушениях, показаны его субъекты и объекты, рассмотрен механизм производства по делам об административных правонарушениях, а также направления его совершенствования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административное производство, механизм правового регулирования, административное право, субъект.

ADMINISTRATIVE OFFENCE PROCEEDING IN RUSSIAN FEDERATION

The article studies problems of administrative offence cases conduction, its subjects and objects are shown, the administrative offences conduction mechanism and the directions of its improvement are studied.

Key words: *administrative and legal regulation, administrative proceeding, mechanism of legal regulation, administrative Law, subject.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Административное право в России является одним из инструментов управления социально-правовыми процессами в обществе, оно реализуется в установленных границах правового регулирования, которые определяются деятельностью исполнительной власти на разных уровнях. Ведение дел в сфере административного законодательства определяется и регламентируется совокупностью административно-процессуальных норм, которые устанавливают порядок действий субъектов административного процесса при рассмотрении административных правонарушений. Рассмотрение административных правонарушений характеризуется направленностью, структурированностью, а также правовым механизмом функционирования [4, с. 143].

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. М.Е. Труфанов, М.А. Штатина, Н.М. Конин, Е.И. Маторина утверждают, что в современном обществе граждане совершают больше административных – по сравнению с другими видами – правонарушений и, как следствие, увеличивается вероятность нарушения прав, свобод и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, особую актуальность приобретает поиск путей совершенствования правового механизма производства по делам об административных правонарушениях, что и определяет цель нашего исследования. Ведение дел об административных правонарушениях регулируется нормами административного права и реализуется органами исполнительной власти, а также их должностными лицами.

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях регулирует порядок производства по делам об административных правонарушениях, порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний [6, с. 325]. Структурно производство по делам об административных правонарушениях содержит такие позиции, как объективное выяснение обстоятельств административного правонарушения, выявление факторов совершения правонарушения, оформление процессуальных документов [12, с. 152].

Производство по делам об административных правонарушениях, как отмечает М.Е. Труфанов, регулируется правовым механизмом, представляющим собой систему правовых средств, которые обеспечивают реализацию правового воздействия на социум.

Производство по делам об административных правонарушениях – важная гарантия соблюдения охраняемых законом прав и интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, поскольку только точное следование нормативным предписаниям процессуальных норм позволяет обеспечить законность, полноту, всесторонность и объективность рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях [8, с. 142]. Производство по делам об административных правонарушениях регламентируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РФ). В данном Кодексе прежде всего закреплены те основные позиции, которых должны придерживаться соответствующие органы и должностные лица при рассмотрении и разрешении конкретных дел об административных правонарушениях. Вместе с тем существует ряд проблем, которые возникают при административном производстве.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Так, КоАП РФ не раскрывает вопрос о возможности обжалования определения о возврате протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые данный протокол составили. Согласно Обзору законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года, утвержденному Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27.02.2008 [3], поскольку органы и должностные лица, составившие протокол, не указаны в КоАП РФ, а именно в главе 25 в качестве участников производства по делам об административных правонарушениях, они не могут обжаловать решение мирового судьи о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол. Это определение может быть обжаловано потерпевшим по делу об административном правонарушении, физическим и юридическим лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, когда данным определением затронуты его права.

Данное определение может быть также опротестовано прокурором. Однако, как показывает практика, часто суды в определениях о возврате протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, указывают на необходимость устранения недостатков, которые в целом несущественны для рассмотрения дела либо которые не являются препятствием к рассмотрению дела [7, с. 156].

Формулировка целей статьи. Принимая во внимание короткие сроки давности привлечения к административной ответственности лица, на практике складывается ситуация, при которой суд и административный орган (должностное лицо) возвращают и направляют материалы дела снова как необоснованно возвращенные материалы дела об административном правонарушении. Это продолжается вплоть до истечения срока давности привлечения к административной ответственности виновного лица. Таким

образом, существующее мнение о том, что рассматриваемое определение не препятствует дальнейшему движению дела, представляется неубедительным. Поэтому трудно согласиться с подходом Верховного Суда РФ о невозможности обжалования рассматриваемого определения административным органом (должностным лицом), составившим протокол.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Как следствие, можем наблюдать парадоксальную ситуацию, при которой должностное лицо (административный орган) может возбудить производство по делу об административном правонарушении, но не имеет никаких реальных методов воздействия на дальнейшее развитие событий по указанному делу. Логично было бы предположить, что после наделения административных органов (должностных лиц) правом на обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по жалобам на данные постановления следующим логичным шагом было бы предоставление указанным органам (должностным лицам) права на обжалование и иных судебных актов, которые влияют на движение дела.

Оптимальный выход из сложившейся ситуации – признание административных органов (должностных лиц) полноценными участниками производства по делам об административных правонарушениях [5, с. 52]. Действительно, на практике встречается множество проблем при производстве по делам об административных правонарушениях. В представленной статье описаны наиболее часто встречающиеся проблемы.

Еще одной из основных проблем административного производства является уклонение лица, которому адресовано извещение, от его получения и отсутствие в действующем законодательстве плана действий должностных лиц административных органов в такой ситуации. Проблема уведомления лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, актуальна как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и на стадии его рассмотрения. В связи с этим хотелось бы отметить, что изначально в КоАП РФ не было установлено требований к тому, как следует извещать лиц, которые участвуют в производстве по делу об административном правонарушении. В Федеральном законе «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 06.12.2011 № 404-ФЗ [2] была введена статья 25.15, которая устанавливала, как необходимо извещать участников дела об административном правонарушении, куда направлять корреспонденцию и в качестве критериев надлежащего извещения – способ и место его направления. Однако даже наличие указанных критериев в статье не позволяет определить, что делать, если извещение направлено так, как указано в ст. 25.15 КоАП РФ, но уведомление о вручении извещения административным органом (должностным лицом) к моменту совершения процессуально значимого действия не получено, либо извещение не было вручено лицу, совершившему административное правонарушение, о чем орган почтовой связи оповестил административный орган, то есть отсутствует законодательно установленный алгоритм последующих действий должностных лиц, что, в свою очередь, приводит к совершению ошибок в дальнейшем ведении дел об административных правонарушениях.

Проблемы с надлежащим извещением могут возникнуть вследствие следующего: лицо живет не по месту регистрации либо возможна временная регистрация или же лицо может не иметь регистрации; уведомление по почте при жестких сроках привлечения к административной ответственности является довольно уязвимым пунктом в механизме привлечения лица к административной ответственности; возможно предоставление заведомо неверной информации о себе лицом, привлекаемым к административной ответственности; лицо не явилось за получением извещения.

Следствием вышесказанного является то, что должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях, не должны быть поставлены в зависимость от добросовестности лица, которое привлечено к административной ответственности, в вопросах получения соответствующих извещений и уведомлений. Данную проблему возможно устранить. Необходимо лишь указать в законе случай, позволяющий считать извещение надлежащим при его фактическом неполучении, то есть критерии надлежащего извещения. Нормативное установление требований к извещениям в КоАП РФ будет способствовать соблюдению принципа неотвратимости ответственности, так как позволит сократить количество случаев, при которых виновное лицо, злоупотребляя правом и уклоняясь от получения извещения, пытается избежать административной ответственности.

Нельзя забывать и о том, что возникает проблема при обжаловании должностными лицами постановлений мировых судов о прекращении производства по делу и решений судов об отмене постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности. Принимая во внимание достаточно небольшой срок давности привлечения к административной ответственности по большинству категорий дел, установленный ст. 4.5 КоАП РФ, административные органы при обжаловании указанных судебных актов сталкиваются с нижеследующим. Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности на время рассмотрения жалобы должностного лица на постановление мирового судьи, прекратившего производство по делу, является обстоятельством, исключающим возможность повторного рассмотрения дела мировым судьей, при этом вопрос о виновности лица не подлежит рассмотрению за истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Таким образом, поскольку в абсолютном большинстве случаев на момент рассмотрения жалобы должностного лица административного органа на постановление мирового судьи о прекращении производства по делу или на решение судов об отмене постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности срок давности привлечения к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ, истек, дело не может быть возвращено на новое рассмотрение мировому судье, поскольку истечение срока давности привлечения к административной ответственности в соответствии с требованиями п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, при этом судьи указывают на то, что вопрос о виновности лица в совершении административного правонарушения обсуждаться не может ввиду того, что обратное ухудшает положение лица, в отношении которого ведется производство по делу. Решение данной проблемы является возможным путем увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности, а также путем приостановления сроков давности привлечения к административной ответственности в ряде случаев.

Относительно приостановления течения срока давности привлечения к административной ответственности хотелось бы отметить следующее. В настоящее время приостановление указанного срока возможно только в случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица (ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ). Между тем в ряде случаев приостановление течения срока давности привлечения к административной ответственности имеет смысл. Так, например, нелишним является введение приостановления производства по делу на определенный период, связанный с осуществлением процессуальных действий (розыск, привод, направление судом поручения либо наличие обстоятельств, препятствующих рассмотрению дела по существу); необходимость приостановления производства по

делам, требующим проведения экспертизы, что, в свою очередь, требует значительных временных затрат. В законе отсутствуют нормы, предусматривающие возможность приостановления истечения срока давности привлечения лица к административной ответственности, равно как и жесткие сроки давности привлечения к административной ответственности, вследствие чего при производстве административных дел постоянно существует угроза истечения сроков давности привлечения к ответственности лица вне зависимости от процессуальных особенностей рассматриваемого дела. Кроме того, на суды, как и на административные органы, законом возложена обязанность рассмотреть дело в присутствии привлекаемого лица, однако реальный механизм установления места нахождения привлекаемого лица и его доставления отсутствует. В то же время могут быть и объективные причины, когда привлекаемое лицо не может участвовать в рассмотрении дела. Таковыми являются болезнь лица, командировки либо другие уважительные причины, препятствующие его участию в рассмотрении дела об административном правонарушении. Если виновное лицо не ходатайствует о рассмотрении дела в его отсутствие, то целесообразно было бы предусмотреть приостановление истечения срока давности привлечения к административной ответственности виновного лица. Данный пробел законодательства, а именно отсутствие возможности приостановления течения срока давности привлечения к административной ответственности, кроме случая, предусмотренного ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ, а также достаточно короткий срок давности привлечения к административной ответственности по большей категории дел с успехом применяется недобросовестными лицами, желающими уйти безнаказанно от административного наказания за истечением сроков давности привлечения к ответственности [10, с. 190].

Также следует отметить несовершенство административного законодательства в части возможности освобождения лица, в отношении которого осуществляется производство по делу, от административной ответственности при малозначительности правонарушения. КоАП РФ, установив административную ответственность, предусмотрел и возможность освобождения лиц от этого вида ответственности, а именно законодатель предоставил возможность освобождения правонарушителя от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ). При этом норма ст. 2.9 КоАП РФ является общей и может применяться к любому составу административного правонарушения, предусмотренному данным Кодексом.

Действующее административное законодательство не содержит перечня или указаний на признаки, позволяющие судить о малозначительности административных правонарушений, поэтому оценка правонарушения как малозначительного является прерогативой правоприменителя, который выносит решение по конкретному правонарушению с учетом всех обстоятельств, признавая его таковым. Минусом является то, что отсутствие законодательно урегулированного понятия «малозначительное административное правонарушение» и критериев малозначительности влечет за собой весьма широкое судебское и административное усмотрение.

Выработка единых критериев понятия «малозначительное административное правонарушение» способствовала бы единообразному применению положений ст. 2.9 КоАП РФ, правоприменительные органы смогли бы опираться на критерии малозначительности административного правонарушения. Но поскольку понятие «малозначительное административное правонарушение» является оценочным, то оно не может быть восполнено в достаточной степени разъяснениями высших судебных органов, и наиболее оптимальным вариантом решения этой проблемы явилось бы законодательное определение данного понятия.

Правовой механизм структурно содержит такие основные элементы, как нормы права, правовые отношения, а также процессуальные документы, отражающие реализацию данных отношений [11, с. 53]. Правовое регулирование основывается на юридических нормах, в которых заложены базовые модели.

Вторым элементом механизма правового регулирования являются юридические факты, на которых основывается производство по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что формы, методы и средства производства по делам об административных правонарушениях являются «подчиненными» по отношению к юридическим фактам и они дополняют механизм его правового обеспечения. Правовые отношения являются важным элементом в системе производства по делам об административных правонарушениях. Правоотношения определяют специфику выполнения требований норм права субъектами административного процесса, реализуются в их поведении и иллюстрируют начало и завершение реализации механизма правового регулирования, с одной стороны, государственных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, а с другой – правонарушителей [9, с. 215].

Законодательство РФ определяет принципы реализации правовых отношений (ст. 1.6 КоАП РФ): так, принцип законности, реализация которого предполагает неукоснительное исполнение требований закона всеми участниками административно-процессуальной деятельности, обуславливает защиту прав граждан, а также моральную и юридическую ответственность за надлежащее ведение процесса и предполагает исключение предвзятого подхода к выбору административного наказания. Законодательство акцентирует внимание на праве лица, привлекаемого к административной ответственности, на приведение фактов, отражающих его невиновность, либо обстоятельств, смягчающих его вину. Юридически реализация права на защиту отражена в ст. 30.1 КоАП РФ – право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении; и ст. 25.1 КоАП РФ – право лица, привлекаемого к ответственности, давать объяснения, подписывать протокол или отказаться от его подписания.

Принцип презумпции невиновности позволяет не считать лицо, привлекаемое к административной ответственности, виновным, пока его вина не будет доказана и зафиксирована в установленном законом порядке. При этом доказательство данной вины лежит на субъекте доказывания.

Статья 1.4 КоАП РФ характеризует содержание принципа равенства, в соответствии с которым все субъекты правоотношений в административном делопроизводстве равны перед законом независимо от социального статуса, финансового положения, этнической принадлежности, пола, вероисповедания, уровня образования, профессиональной принадлежности, места проживания и т.д.

Также правовыми нормами (ст. 24.3 КоАП РФ) определено, что в целях повышения воспитательной и профилактической роли административного воздействия дела об административных правонарушениях могут рассматриваться гласно (открыто) непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя [13, с. 62].

Принцип оперативности ведения дел об административных правонарушениях реализуется в наличии установленных законодательством (ст. 27.5 КоАП РФ) строго фиксированных сроков, определяющих прохождение дела, что обеспечивает своевременность, профилактический эффект воздействия и, кроме того, сокращает время и материальные затраты.

В целом можно отметить, что механизм правового регулирования осуществления полномочий по делам об административных правонарушениях представляет собой

систему правовых форм, методов и средств, которые используются полномочными государственными органами в сфере административной юрисдикции.

Рассматривая вопрос относительно элементов правового механизма осуществления производства по делам об административных правонарушениях, считаем целесообразным выделить юридические административные правовые нормы, на основании которых строятся правовые и процессуальные отношения.

Необходимо подчеркнуть, что механизм правового регулирования обладает свойством системности. Данное свойство наиболее ярко проявляется при производстве дел об административных правонарушениях, что обусловлено, прежде всего, его актуальностью и спецификой правовой регламентации.

Следовательно, рассмотренные нами элементы исследуемого механизма имеют сложное строение, обусловленное сложностью производства по делам об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что производство по делам об административных правонарушениях регламентируется не только нормами одной отрасли права. Как правило, приходится каждый раз задействовать всю отрасль процессуального права, что влечет за собой создание сложной, но целостной нормативной основы механизма правового регулирования осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Основными элементами правового механизма являются: формы государственного управления; методы государственного управления; средства реализации мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях; полномочия субъектов производства по делам об административных правонарушениях; правовое положение его участников. Иными словами, субъекты производства по делам об административных правонарушениях в практической деятельности используют все элементы механизма правового регулирования осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. На основании вышеизложенного полагаем, что совершенствование механизма правового регулирования осуществления полномочий органов, наделенных правами и обязанностями обеспечивать производство по делам об административных правонарушениях, должно предполагать совершенствование в таких направлениях, как функционирование основных элементов механизма правового регулирования (форм, методов и средств), обеспечение выполнения конституционных принципов соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов субъектов и участников производства по делам об административных правонарушениях.

Список использованной литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.
2. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 06.12.2011 № 404-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7346.
3. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27.02.2008) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 5.

4. Административный процесс [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. – М.: Издательство «Юрайт», 2015. – 364 с. – Серия «Бакалавр и магистр». Академический курс.

5. Илюшин, А.В. Отдельные проблемы производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / А.В. Илюшин // Вестник Томского государственного университета. Право. – Томск, 2011. – № 2. – С. 50-55.

6. Конин, Н.М. Административное право [Текст]: учебник для бакалавров / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Издательство «Юрайт», 2014. – 574 с. – Серия «Бакалавр». Базовый курс.

7. Актуальные проблемы науки административного права [Текст]: монография. Т. 2 / М.В. Костенников, А.В. Куракин; [под ред. Н.А. Овчинникова]. – М.: Маросейка, 2011. – 576 с.

8. Мигачев, Ю.И. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник для академического бакалавриата / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; [под ред. Л.Л. Попова]. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Юрайт», 2014. – 519 с. – (Бакалавр. Академический курс).

9. Миронов, А.Н. Административное право [Текст]: учебник / А.Н. Миронов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД ФОРУМ: НИЦ Инфра-М, 2013. – 320 с. – (Профессиональное образование).

10. Очаковский, В.А. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / В.А. Очаковский, С.С. Самуйленкова // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 34-2. – С. 190-195.

11. Труфанов, М.Е. Применение норм административного права [Текст]: монография / М.Е. Труфанов. – Ставрополь, 2011. – 180 с.

12. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел [Текст]: монография / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – 288 с.

13. Чуносков, М.А. Направления совершенствования механизма производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / М.А. Чуносков // Таврический научный обозреватель. – 2016. – № 10 (15) – октябрь 2016. – Ч. 1. – С. 61-63.

Статья поступила в редакционную коллегию 21.11.2017