

УДК 34.096

Проблемы правового регулирования отдельных этапов производства по делам об административных правонарушениях

Грицай Алина Сергеевна, помощник судьи Хабаровского краевого суда, магистрант, Дальневосточный филиал Российского государственного университета правосудия, avtor@npzhdialog.ru

Якунин Дмитрий Владимирович, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Дальневосточный филиал Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент, avtor@npzhdialog.ru

В настоящей статье авторами анализируются положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Подробно рассматриваются стадии производства по делам об административных правонарушениях, такие как возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Выявляются проблемы, а также противоречия правового регулирования этапов производства по делам об административных правонарушениях. По итогам анализа формулируются предложения, направленные на совершенствование норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: этапы производства, возбуждение дела, стадии, производство, суды.

Современное производство об административных правонарушениях (АП) характеризуется многосубъектностью и многостадийностью. В условиях противоречивости действующего в настоящее время нормативного правового регулирования деятельности, достаточного большого по количеству числа субъектов, уполномоченных на разрешение отнесенных к их компетенции дел об АП, вопрос о разрешении общетеоретических проблем и вопросов данной деятельности приобретает особую актуальность.

В отличие от прежнего законодательства, КоАП РФ более четко определяет порядок поэтапного движения производства об АП. Образующие его этапы принято называть стадиями, которые разграничиваются между собой по ряду признаков, как вытекающих из непосредственного текста Кодекса, так и обоснованные наукой.

В частности, Т. М. Федорев говорит о том, что «в разд. IV КоАП РФ, носящего название «Производство по делам об административных правонарушениях», из наименований гл. 28–30, можно выделить три стадии, а именно: возбуждение дела, рассмотрение дела, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» [8].

Таким образом, при определении этапов производства, исследователи руководствуются положениями КоАП РФ, а также приданной ему законодателем структурой.

Стадии имеют между собой значительное количество разграничивающих признаков, начиная от оснований инициирования, завершая итоговыми решениями. Вместе с тем они органично связаны между собой, т. к. закрепленные в гл. 24 КоАП РФ общие положения являются для них едиными, а также стоящие перед производством задачи в целом.

В соответствии с КоАП РФ (гл. 28–30) можно выделить следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях:

- возбуждение дела об административном правонарушении;
- рассмотрение дела об административном правонарушении;
- пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ) является самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях и представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на

установление факта административного правонарушения, а также определения компетентного органа, имеющего полномочия по разрешению такого дела.

Несмотря на всю значимость данной стадии, а также достаточно подробное и регулярно расширяющееся и обновляющееся правовое регулирование ее процедур, в ней продолжают сохраняться проблемы и противоречия. Так, кратко, для иллюстрации сказанного, можно указать на то, что не вполне корректно произведено разграничение поводов, являющихся основанием для возбуждения дела об АП, перечисленных в данной норме, применительно к пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ. Это особенно значимо ввиду ограничения возможности стать поводами для источников, названных в п. 3 ч. 1 этой статьи, в отношении двух составов АП — ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ. Так, п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ наравне с данными, которые поступают из публичных органов, законодатель указал информацию от общественных объединений. Согласно регулируемому их статусу Федеральному закону [2], а именно, ст. 7, указаны организационно-правовые формы общественных объединений (причем тоже недостаточно корректно, поскольку фактически, как следует из п. 2 ч. 3 ст. 50 ГК РФ [1], организационно-правовыми формами для основной массы являются общественная организация). Общественные объединения могут быть юридическими лицами, но могут и не регистрироваться в таком качестве и функционировать без регистрации. Например, политические партии рассматриваются и как вид общественного объединения (тогда их обращение попадет под действие п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ), и как юридическое лицо, но тогда направленное ею заявление будет регулироваться как повод, предусмотренный п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ с соответствующим ограничением по составам АП. На наш взгляд, данный пример иллюстрирует необходимость упорядочения межотраслевого использования терминологии, особенно когда речь заходит о столь значимых для общества вопросах. Чтобы исключить указанное противоречие, требуется данные от общественных объединений исключить из п. 2 и перенести в п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, разграничив тем самым поводы, исходящие от публичных органов, от поводов, происходящих от частных субъектов.

Помимо этого, формулируя момент возбуждения дела об АП в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, законодатель также недостаточно последовательно соотнес это регулирование с другими нормами Кодекса. Например, п. 6 ч. 4 указанной статьи моментом возбуждения дела

об АП считается вынесение постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном ч. 1 или ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ. Обратившись к ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ мы видим, что здесь указано, в частности: «...постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении...». Однако, если данное постановление не вынесено (например, п. 7 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), то при отсутствии других поводов, именовать данное лицо таким образом, как это сделал законодатель, некорректно, ведь фактически момент возбуждения дела еще не настал. Представляется, что более правильно статус лица сформулирован в ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ, а именно — лицо, в отношении которого оно (постановление) вынесено. Именно таким образом данное лицо должно быть определено во всех трех случаях его упоминания в ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Кроме того, в вышеназванной норме содержится отсылка к положениям Кодекса в части указания случаев, когда производство по делу об АП возбуждается без протокола, но она произведена неполно, а именно — без указания ч. 1.2 ст. 28.6 КоАП РФ, появившейся в Кодексе в конце 2023 г., а также без указания ч. 4 той же статьи, которая появилась еще ранее — в середине 2016 г. Последняя, кстати, названа в ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ.

В чч. 1.2 и 4 также, как и в остальных частях (чч. 1, 3 ст. 28.6 КоАП РФ), определяются случаи наказуемости, из процедуры которых исключено составление протокола. Но при дополнении в 2023 г. Кодекса этой нормой соответствующие изменения в п. 6 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ и ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ не состоялись, что можно расценить как недостаток юридической техники, который может быть восполнен путем указания на ч. 1.2 ст. 28.6 КоАП РФ в ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ как еще одно исключение из общего правила. Также в п. 6 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ должен быть восполнен пробел путем упоминания здесь еще и ч. 4 ст. 28.6 КоАП РФ.

Следовательно, даже небольшой обзор примеров проблемных зон производства показывает, что данная первая стадия сама по себе не лишена недостатков, а потому ее исследование должно стать предметом отдельного научного анализа.

Рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 29 КоАП РФ) является следующей стадией, назначением которой является проверка и оценка фактических обстоятельств, которая завершается вынесением индивидуального акта правоприменения по рассмотренной ситуации. В настоящее время регулирование данной стадии изложено в 15 статьях Кодекса, которыми определяются перечень подготовительных действий, различные обстоятельства, не допускающие участия в рассмотрении дела об АП, сроки, место и порядок рассмотрения, а также сами процедурные аспекты рассмотрения по существу и вынесение акта.

Согласно ст. 29.1 КоАП РФ, компетентный субъект в процессе подготовки дела к рассмотрению, выясняет указанные в данной статье вопросы.

В ст. 29.6 КоАП РФ урегулированы сроки рассмотрения дела об АП (по общему правилу для судей — двухмесячный, для иных субъектов — пятнадцатидневный), кроме того, указаны основания для продления указанных сроков, а также специальные сроки рассмотрения дела, не имеющие оснований для продления.

Отдельная норма выделена для регулирования порядка рассмотрения дела об АП. Так, в ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ перечисляются действия подготовительного характера, выполняемые в начале рассмотрения дела, а в ч. 2 — на стадии непосредственного рассмотрения.

Согласно ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено

постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Согласно ч. 2 данной статьи, по итогам разбирательства, помимо постановлений, могут выноситься и определения.

Как показывает анализ норм данной главы, как и предыдущая глава, эта также содержит ряд проблем и противоречий. Например, в ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ среди прочего указан перечень специальных оснований для прекращения, вытекающий из примечаний к различным статьям КоАП РФ. При формулировке этой нормы допущено сразу две ошибки: во-первых, упоминаются не все, а только некоторые статьи, которые содержат специальные примечания (например, не названа ст. 20.10 КоАП РФ и достаточно большой перечень других норм), во-вторых, законодатель говорит о примечаниях «к указанным статьям», тогда как, строго говоря, это условие не применяется к ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ, т. к. примечание, относящееся к ней, содержится в ст. 6.9 КоАП РФ.

В целом не вполне понятно, для каких целей законодателю потребовалось приводить в этой норме перечень ссылок на примечания, которые регулярно изменяются и дополняются, вместо того чтобы сформулировать общую норму, без прямого перечисления. Мы считаем, что от этого решения нужно отказаться и изложить п. 4 ч. 1.1 указанной статьи в упрощенном формате, а именно в следующем виде: «освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения в случаях, предусмотренных примечаниями к статьям настоящего Кодекса».

По окончании вышеназванной стадии, может последовать другая — пересмотр состоявшегося акта, если ее на основании гл. 30 КоАП РФ инициирует уполномоченное лицо. Пересмотр отличается от нового рассмотрения, поскольку при новом рассмотрении вынесенное по делу постановление отсутствует и фактически сам правоприменительный акт еще отсутствует (или правильнее будет сказать «уже» отсутствует, будучи отмененным с передачей на новое рассмотрение), а при пересмотре как раз и проверяется его законность, обоснованность и мотивированность при разрешении дела об АП.

Особая значимость этой стадии обусловлена в том числе теми пробелами и противоречиями в предшествующих стадиях, которые мы обнаружили при их краткой характеристике в рамках данной работы. Следовательно, с учетом множественных пробелов и противоречий в законодательстве, корректное применение норм права и достижение законности просто невозможно без рассматриваемой стадии — пересмотра, которая своим существованием создает реальные условия для того, чтобы лица, привлекаемые к административной ответственности, не были незаконно подвергнуты наказанию.

Между тем уже многие годы исследователи вполне резонно обращают внимание на необеспеченность данной процедуры качественной процессуальной формой, поскольку на сегодняшний день отсутствует четкий и единообразно регламентированный процессуальный механизм пересмотра состоявшихся актов в делах об АП. В трудах исследователей обозначено и множество других проблем, касающихся сроков пересмотра, лиц, наделенных правом обратиться за таким пересмотром, процедуры обжалования решений, вынесенных по итогам пересмотра, проблематики содержания норм КоАП РФ о таком пересмотре в одной главе, и многие другие.

Основную массу дел по обжалованию рассматривают суды (преимущественно общей юрисдикции (далее — СОЮ), но для предпринимательских субъектов жалобы рассматриваются в рам-

ках арбитражных судов). Относительно территориальной подсудности для СОЮ правила ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ определены недостаточно понятно. В дополнение ко всему Пленум Верховного Суда РФ корректирует применительно к п. 3 территориальность местом совершения правонарушения (п. 30 [4]).

Однако такая корректировка не всегда упрощает определение территориальной подсудности.

К примеру, если речь идет о фиксации нарушения автоматическими камерами, то определить затем территориальность конкретной автодороги в целях выявления суда, куда нужно будет подавать жалобу, становится достаточно сложной задачей, ведь на сайтах соответствующих судов не распределены в полном объеме все автодороги по распространяющейся на них юрисдикции (как минимум, выборочный анализ сайтов районных судов на территории ДФО и СФО демонстрирует именно это). Исследователи даже указывают, что отдельные недобросовестные правонарушители используют этот пробел в своих целях для уклонения от применения к ним административной ответственности, подавая жалобу на постановление практически в любой районный суд региона, где было совершено нарушение, ведь какие-либо процессуальные санкции для таких действий отсутствуют, а суды сами должны определить компетентный суд и передать жалобу ему на рассмотрение. Однако иногда ввиду больших пространств нашей страны и нерасторопной работы отправителей корреспонденции, может сложиться ситуация, когда сроки привлечения к административной ответственности уже истекут [6]. Потребность реформирования стадии пересмотра в данной части достаточно давно обосновывается административистами [7].

Отметим также, что отмена состоявшегося акта может также произойти и других случаях, которые, однако, полноценного регулирования в КоАП РФ не получили, но раньше вытекали из толкования Верховного Суда РФ, а в 2023 г. попали в поле зрения Конституционного Суда РФ.

Так, по жалобе заявителя Конституционным Судом РФ рассматривался вопрос о справедливости привлечения заявителя последовательно сначала к административной ответственности за непредоставление преимущества пешеходу, а позднее, когда выяснилось, что в результате данного события пешеход получил вред здоровью средней тяжести, — еще и по ст. 12.24 КоАП РФ. Само событие, в связи с которым рассматривалось дело об АП, широко освещалось в СМИ: 30 сентября 2020 г. в 11 ч. на улице Красногвардейская (около школы N 19) водитель автомобиля LADA Granta сбил на переходе 8-летнего мальчика. Как сообщили «Вольской неделе», очевидцы происшествия — родители школьников — «водитель ехал с превышением скорости, что можно судить по большому тормозному пути». У знака пешеходного перехода не притормозил. От удара Вову перебросило через автомобиль и отбросило к краю

дороги, прямо к стоявшему дорожному знаку [5].

В итоге, данный суд потребовал от федерального законодателя включить в законодательство об АП положения, которые бы позволили корректно решать вопрос об административной ответственности лиц в подобных ситуациях.

Пока данный вопрос не будет разрешен нормативно, суд установил такой порядок, при котором суды, к которым поступают дела по ст. 12.24 КоАП РФ, должны одновременно отменять привлечение его в связи с тем же противоправным событием по ст. 12.18 КоАП РФ. «Отмена по этому основанию постановления не создает правовых последствий, предусмотренных для случаев, когда для его вынесения не имелось законных оснований, кроме возвращения уплаченного в соответствии со статьей 12.18 КоАП Российской Федерации штрафа» [3].

Оканчивает производство стадия исполнения вынесенного акта, в рамках которой происходит фактическое исполнение назначенного наказания (например, уплата штрафа, исполнение административного выдворения и другие). Следовательно, эта стадия имеет своим назначением реализацию уже состоявшегося постановления по делу об АП. Стоит отметить, что в литературе мнение о данной стадии как о самостоятельной разделилось, а противники такого мнения трактуют эту процедуру как «самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства» [9].

Итак, завершая рассмотрение вопросов настоящей статьи, можно сделать вывод о том, что стадия пересмотра, будучи факультативной, характеризуется спецификой, выраженной субъектами, имеющими юрисдикционные полномочия на данной стадии, объектом рассмотрения, перечнем лиц-инициаторов данной стадии, стоящими перед ней задачами, а также решениями, принимаемыми по итогам указанной стадии. Такое значительное количество отличий, однако, не делает данную процедуру самостоятельным производством, поскольку она является звеном цепи единого процесса применения административного наказания к лицу, пусть и факультативной, но в случае обращения к данной стадии, нацеленной на придание законности и обоснованности правоприменительному процессу.

Особая значимость этой стадии обусловлена теми пробелами и противоречиями в стадиях-предшественницах, которые мы обнаружили при их краткой характеристике в рамках данной работы. Следовательно, с учетом множественных пробелов и противоречий в законодательстве, корректное применение норм права и достижение законности просто невозможно без рассматриваемой стадии — пересмотра — которая своим существованием создает условия для того, чтобы привлекаемые к административной ответственности лица не были подвергнуты наказанию незаконно. Решение обозначенных в данной статье проблем могло бы стать важным шагом в сфере надлежащего структурирования производства.

Примечания

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Российская газета. 1994. N 238–239. 08.12.1994.
2. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. N 100.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2023 N 24-П «По делу о проверке конституционности статьи 12.18, части 2 статьи 12.24 и пункта 7 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Р. А. Чепурного» // Российская газета. 2023. N 117.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. N 80.
5. В Вольске на переходе водитель Лады сбил второклассника. URL: <https://www.volskweek.ru> (дата обращения: 30.10.2024).
6. Климович Е. В. О некоторых проблемах обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, выявленных в порядке, установленном частью 1 статьи 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. N 7. С. 50–53.
7. Салищева Н. Г., Якимов А. Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии пересмотра дела и исполнения решения по делу) // Административное право и процесс. 2016. N 6. С. 44–53.

8. Федорев Т. М. Стадии производства по делам об административных правонарушениях и их место в определении подведомственности и подсудности // Теория и практика современной науки. 2016. N 11. С. 828–833.
9. Ширеева Е. В. Научная дискуссия о стадиях производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2018. N 4. С. 60–64.

English version

Problems of legal regulation of certain stages of proceedings on cases on administrative offenses

Gritsai Alina Sergeevna, assistant judge of the Khabarovsk Regional Court, master's student, Russian State University of Justice (Far Eastern Branch)

Yakunin Dmitriy Vladimirovich, associate professor of the department of state and legal disciplines, Russian State University of Justice (Far Eastern Branch), candidate of sciences (law), associate professor

The authors analyze the provisions of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences. The stages of proceedings on cases on administrative offenses, such as initiation of a case on administrative offenses, consideration of a case on administrative offenses, review of resolutions and decisions on cases on administrative offenses are considered in detail. Problems, as well as contradictions of legal regulation of stages of proceedings on cases of administrative offenses are identified. Based on the results of the analysis, proposals aimed at improving the norms of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences are formulated.

Keywords: stages of proceedings, initiation of a case, stages, proceedings, courts.