

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« ____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Некоторые проблемы производства по делам об административных правонарушениях

Исполнитель студент группы 421-узб	_____	А.А. Ретингер
Руководитель ст.преподаватель	_____	Д.С. Васильева
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
«__» _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Ретингера Алексея Александровича

1. Тема выпускной квалификационной работы: Некоторые проблемы производства по делам об административных правонарушениях

(утверждена приказом от 29.03.2017 г. №678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 февраля 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Производство по делам об административных правонарушениях: понятие и общая характеристика. Особенности реализации отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 67 с., 60 источников.

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИНЦИПЫ И ЗАДАЧИ ПРОИЗВОДСТВА, ВОЗБУЖДЕНИЕ И РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ, ОБЖАЛОВАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

Предметом исследования являются нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Целью работы является исследование особенностей производства по делам об административных правонарушениях, выявление существующих проблем в рассматриваемой области и предложение путей их решения.

В результате проведенного исследования теоретических вопросов, производства по делам об административных правонарушениях автором определены проблемы правового регулирования в исследуемой сфере, разработаны и внесены конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Производство по делам об административных правонарушениях: понятие и общая характеристика	8
1.1 Понятие производства по делам об административных правонарушениях	8
1.2 Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях	12
2 Особенности реализации отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях	19
2.1 Возбуждение дела об административном правонарушении	19
2.2 Рассмотрение дела об административном правонарушении	28
2.3 Особенности обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях	42
2.4 Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях	53
Заключение	57
Библиографический список	61

ВВЕДЕНИЕ

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Анализ практики показывает, что в настоящее время при производстве по делам об административных правонарушениях эти задачи решаются далеко не в полном объеме. Этот недостаток присущ практически всем стадиям производства.

Согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 1 полугодие 2017 года¹ на рассмотрение в судах общей юрисдикции поступило 195 730 жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Возвращено на новое рассмотрение 2 691 (1,3% от числа обжалуемых) дело. При этом производство прекращено по 58 861 (30% от числа обжалуемых) делу.

В 2015 году в Государственную Думу был внесен проект нового Кодекса об административной ответственности, который содержал три части: Общая, Особенная и Процессуальная. В частности, нормы о производстве по делам об административных правонарушениях в проекте существенно корректировались. По мнению авторов законопроекта, необходимость принятия нового Кодекса, обусловлена несоответствием норм действующего Кодекса об административных правонарушениях конституционно-правовым требованиям, предъявляемым к юридической ответственности вообще и административной ответственности в частности. Изначально предполагалось, что новая редакция Кодекса об административной ответственности, вступит в силу с 1 января 2017 года, но при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе РФ было принято

¹ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 22.01.2018).

решение отложить рассмотрение нормативного акта в связи с необходимостью его доработки.

Таким образом, в настоящее время, существует объективная необходимость в более четкой регламентации производства по делам об административных правонарушениях не позволяющим допускать произвольное толкование норм. Все вышеизложенное подчеркивает актуальность темы представленной работы.

Значительный вклад в исследование вопросов производства по делам об административных правонарушениях внесли С. Н. Антонов, Н. Н. Веретенников, Д. Н. Бахрах, И. П. Долгих, А. С. Дугенец, И. С. Иванов, У. В. Метелева, Н. Г. Салищева, А. Ю. Якимов, и другие.

Настоящая выпускная квалификационная работа посвящена исследованию проблем производства по делам об административных правонарушениях.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

Предметом исследования являются нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), регулирующие производство по делам об административных правонарушениях.

Целью работы является исследование особенностей производства по делам об административных правонарушениях, выявление существующих проблем в рассматриваемой области и предложение путей их решения.

Достижение поставленной цели предполагает постановку и решение следующих задач:

- 1) определить особенности, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- 2) рассмотреть порядок возбуждения дела об административном правонарушении;
- 3) выявить особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях;
- 4) охарактеризовать особенности обжалования постановлений по делам

об административных правонарушениях;

5) исследовать вопросы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях;

6) выявить некоторые проблемы правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях и предложить пути решения выявленных проблем.

Исходя из поставленных задач, выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

1 ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1 Понятие производства по делам об административных правонарушениях

КоАП РФ не предусматривает легального определения дефиниции «производство по делам об административных правонарушениях».

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой особую юрисдикционную деятельность уполномоченных органов, должностных лиц, а также судей по применению мер административного наказания в соответствии с административно-процессуальными нормами.

Производство по делам об административных правонарушениях регулируется нормами раздела IV КоАП РФ. Так же, непосредственно к вопросам производства по делам об административных правонарушениях относится и раздел V КоАП РФ – «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях». Необходимо отметить, что одной из особенностей КоАП РФ, является объединение в одном нормативно-правовом акте норм материального и норм процессуального характера. По сравнению с уголовной ответственностью и порядком привлечения к уголовной ответственности, нормы которой содержатся сразу в трех кодексах (Уголовном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ и Уголовно-исполнительном кодексе РФ), КоАП РФ включает в себя и общую и особенную части, и порядок производства и нормы исполнительного производства. На наш взгляд необходимость разделения этих норм в разные кодифицированные акты не совсем целесообразна.

Кроме КоАП РФ, отдельные вопросы производства регламентируются Федеральным законом «Об исполнительном производстве»² (в части принудительного исполнения таких наказаний как, административный штраф, конфискация орудия или предмета административного правонарушения) и Арбитраж-

² Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. №229-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

но-процессуальным кодексом РФ³ (далее - АПК РФ). На применении последнего нормативного акта остановимся подробнее.

В соответствии с частью 1 статьи 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенным КоАП РФ к подведомственности арбитражных судов рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными главой 25 АПК РФ и КоАП РФ.

Пункт 14 Постановления Пленума ВАС РФ № 2 от 27.01.2003 г. «О некоторых вопросах, с введением в действие КоАП РФ»⁴ разъясняет вопрос том, какой кодекс (АПК РФ или КоАП РФ) является специальным, следующим образом: «В силу части 1 статьи 202 и части 1 статьи 207 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности, отнесённые федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, а также дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным названным кодексом, с особенностями, установленными в его главе 25 и федеральном законе об административных правонарушениях. Судам, при рассмотрении дел, отнесённых Кодексом к их подведомственности, необходимо учитывать, что в тех случаях, когда положения главы 25 и иные нормы АПК РФ прямо устанавливают конкретные правила осуществления судопроизводства, именно они должны применяться судами».

Из данного разъяснения следует, что КоАП РФ является специальным законом по отношению к АПК РФ, вследствие чего нормы последнего применяются в том случае, если нормы КоАП РФ не регламентируют соответствующий вопрос.

³ Арбитражно-процессуальный кодекс РФ [Электронный ресурс]: Федеральный от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁴ О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

К особенностям производства по делам об административных правонарушениях относятся следующие:

1) Производство по делам об административных правонарушениях может быть проведено как во внесудебном, так и в судебном порядке. Глава 23 КоАП РФ предусматривает исключительную подсудность по делам об административных правонарушениях, а также закрепляет более 60 органов государственной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Кроме этого КоАП РФ предусматривает как внесудебное рассмотрение жалобы на вынесенное решение органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности (вышестоящим органом или должностным лицом), так и судебное, путем направления жалобы непосредственно в суд (ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ).

2) Производство по делам об административных правонарушениях отличается сравнительная простота реализации. Так, в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ административное наказание в виде предупреждение и административного штрафа может быть назначено лицу без составления протокола об административном правонарушении. Это означает что самостоятельные стадии производства, такие как, возбуждение дела и его рассмотрение, фактически будут объединены в одну стадию.

3) Производство по делам об административных правонарушениях отличается оперативность. Статья 4.5 КоАП РФ предусматривает сроки давности привлечения к административной ответственности. Так, по общему правилу, «постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения. В пределах этих давностных сроков и осуществляется производство по делам об административных правонарушениях».

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется по определенным процессуальным стадиям. В юридической лите-

ратуре процессуальная стадия понимается как совокупность процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу, принимаемыми компетентными органами⁵. Процессуальной стадии присуща совокупность следующих признаков:

1) стадия - относительно самостоятельная часть производства, выделяемая по признаку специальной процессуальной цели. Каждая стадия имеет относительно самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, которая обуславливает, с одной стороны, принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой - качественные особенности стадии как в известной степени самостоятельного явления⁶;

2) стадии органично связаны между собой, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше⁷;

3) стадия имеет свой особый круг участвующих субъектов;

4) стадия представляет собой совокупность юридических процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и установленных временных границах (сроках);

5) каждая стадия оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности⁸.

В литературе по административному праву традиционно выделяют четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях: возбуждение дела об административном правонарушении и проведение административного расследования; рассмотрение дела; пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях⁹. Такой подход к системе стадий производства по делам об административных правонарушениях, нашёл своё отражение в КоАП РФ.

⁵ Кобликов А.С. Учебник уголовного процесса. М., 1995. С. 11.

⁶ Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А., Скворцов С.М. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. М., 1985. С. 9.

⁷ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 8.

⁸ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2008. С. 469.

⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2013. С. 540-541.

Используя различные варианты дробления вышеназванных стадий на самостоятельные составляющие, ряд авторов обозначают наличие и пяти стадийной структуры административного производства (например, стадия рассмотрения дела и стадия принятия по делу решения), деление стадии пересмотра принятых решений на две самостоятельные стадии – обжалования и опротестования – предопределяет возникновение и шести стадийной структуры производства¹⁰.

1.2 Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Статья 24.1 КоАП РФ, предусматривает задачи производства:

- «а) своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела;
- б) разрешение его в точном соответствии с законодательством;
- в) обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- г) выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений».

К принципам производства по делам об административных правонарушениях относятся:

1. Принцип законности. Он является основным принципом производства по делам об административных правонарушениях вытекающий из статьи 15 Конституции РФ и закреплённый в статье 1.4 КоАП РФ. Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. Особые условия привлечения к административной

¹⁰ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2011. С. 384.

ответственности установлены в отношении следующих категорий субъектов:

- должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутаты, судьи, прокуроры, сотрудники Следственного комитета РФ и иные лица);

- военнослужащих (ст. 2.5 КоАП РФ);

- субъектов малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников указанных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций (ст. 4.1.1 КоАП РФ).

2. Презумпция невиновности (статья 1.5 КоАП РФ) - лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Однако КоАП РФ предусматривает случаи, когда принцип презумпции невиновности не действует. Согласно примечанию к ст. 1.5 презумпция невиновности не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ (правонарушения в сфере дорожного движения), и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Ограничение принципа презумпции невиновности в данном аспекте неоднократно обжаловалось. Однако Конституционный Суд РФ в своих постановлениях однозначно указал, что оспариваемые положения КоАП РФ закрепляют особый порядок привлечения к ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в

автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи: уполномоченные органы не обязаны доказывать вину собственников (владельцев) транспортных средств при вынесении в отношении их постановлений по делам об административных правонарушениях¹¹.

3. Принцип открытого рассмотрения дела. Открытое рассмотрение дел является принципом судопроизводства, закрепленным в статье 123 Конституции РФ. В статье 24.3 КоАП РФ сфера действия этого принципа расширяется и обязанность его соблюдения возлагается не только на судью, но и на все органы и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Так, лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Может быть произведена и фотосъемка, видеозапись открытого рассмотрения дела, но только с разрешения судьи, органа или должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Но КоАП РФ не предусматривает процессуальную форму принятия судьей или должностным лицом решения о фотосъемке или видеозаписи. Представляется, что такое разрешение необходимо фиксировать в виде определения. Закрытое рассмотрение дела осуществляется только в случаях предусмотренных ч. 1 ст. 24.3 КоАП РФ.

В свете принципов производства по делам об административных правонарушениях, одной из проблем правового регулирования и реализации административной ответственности является отсутствие в КоАП РФ принципа состязательности.

Состязательность – это принцип судопроизводства, согласно которому суд разрешает спор на основе состязания сторон, включая предоставления сто-

¹¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Штатнова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав примечанием к статье 1.5 и статьей 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 г. № 177-О-О. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

ронами доказательств. Отсутствие в КоАП РФ принципа состязательности обусловлено несколькими причинами. Во-первых, указанный принцип присущ, прежде всего, судебному разбирательству, когда как производство в КоАП РФ может осуществляться и во внесудебном порядке. Во-вторых, КоАП РФ не предусматривает в качестве участников производства должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, то есть сторону «обвинения».

На практике, отсутствие стороны обвинения вынуждает судей принимать на себя отдельные функции по осуществлению административного преследования, обвинения и разрешения дела, что противоречит принципам правосудия. В итоге при данных обстоятельствах, судья берет на себя обязанность доказывания фактов, свидетельствующих о виновности лица в совершении административного правонарушения и в подавляющем большинстве случаев судьи, как правило, отдают предпочтение позиции, изложенной в протоколе по делу об административном правонарушении и других документах, представленных должностными лицами органов власти, чем позиции лиц, привлекаемых к ответственности.

О недопустимости совмещения указанных двух функций в рамках судебного органа указывает и Конституционный Суд РФ, в соответствии с правовой позицией которого «состязательность в уголовном судопроизводстве, во всяком случае, предполагает, что возбуждение уголовного преследования, формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются указанными в законе органами и должностными лицами, а также потерпевшими. Возложение же на суд обязанности в той или иной форме подменять деятельность этих органов и лиц по осуществлению функции обвинения не согласуется с предписанием ст. 123 (ч. 3) Конституции РФ и препятствует независимому и беспристрастному осуществлению правосудия судом, как того требуют ст. 120 (ч. 1) Конституции РФ». Из данного текста можно сделать вывод, что указанная правовая позиция должна распространяться непосредственно на все виды судопроизводств в России и, в частности, на административное судопроизводство по

делам об административных правонарушениях. Однако в своем Определении от 24 сентября 2014 г. № 2157-О¹² Конституционный Суд не установил каких-либо нарушений из-за фактического отсутствия государственного обвинителя в судебных процессах по делам об административных правонарушениях. Конституционный Суд, в частности, указал на то, что само по себе отсутствие должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, в числе участников производства по делу об административном правонарушении не означает возложения на суд обвинительной функции. Процессуальные действия, направленные на сбор доказательств, осуществляются должностными лицами, после чего собранные доказательства передаются суду, который оценивает их наряду с доказательствами, представленными лицом, привлекаемым к ответственности. По мнению Конституционного Суда, этот порядок позволяет в полной мере установить все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В административном законодательстве только Кодекс административного судопроизводства РФ¹³ в статье 14 предусматривает принцип состязательности и равноправия сторон.

Необходимо отметить, что АПК РФ указывает, что субъекты административной юрисдикции, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, признаются стороной в процессе и наделяются равными правами по доказыванию со стороной защиты (ст. 205 АПК РФ). Таким образом, четкое разделение функций обвинения, защиты и юстиции в рамках арбитражного процесса, а также равные права сторон административного преследования и защиты позволяют говорить о существовании состязательной формы административно судопроизводства, осуществляемого арбитражными судами по делам об административных правонарушениях. Различия в процедуре рассмотрения дел между судами общей юрисдикции и арбитражными суда-

¹² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Астаховой А.Ю., Виноградова Д.В. и других на нарушение их конституционных прав пунктами 2 и 4 части 1 статьи 29.7 Кодекса об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2014 г. № 2157-О. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹³ Кодекс административного судопроизводства РФ [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08.0.2015 г. №21-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

ми по делам об административных правонарушениях является нарушением конституционного принципа единства средств судебной защиты.

20 сентября 2016 г. Европейский суд по правам человека вынес пилотное Постановление по делу «Карелин против Российской Федерации» (Karelin v. Russia), жалоба № 926/08¹⁴, ключевым предметом которого, явилось нарушение права заявителя на справедливое судебное разбирательство, ставшее результатом применения действующего в России процессуального порядка судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. Европейский суд фактически признал нарушением пункта 1 статьи 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод отсутствие в российском законодательстве об административных правонарушениях нормы, требующей участия государственного обвинителя в судебных процессах по подобным делам.

В проекте нового Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, прямо предусмотрена необходимость участия должностного лица (представителя) органа, возбудившего дело об административном правонарушении, в судебном рассмотрении дела. Согласно законопроекту такое должностное лицо должно обладать всеми процессуальными правами и вправе, в частности, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, а также излагать суду свое мнение по существу дела об административном правонарушении и высказывать предложения о применении конкретной статьи и назначении лицу, привлекаемому к ответственности, административного наказания.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях - это особая юрисдикционная деятельность уполномоченных органов, должностных лиц, а также судей по применению мер административного наказания в соответствии с административно-процессуальными нормами.

К особенностям производства следует отнести: наличие судебного и внесудебного порядка привлечения к административной ответственности, сравни-

¹⁴ Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016 г. «Дело Карелин (Karelin) против Российской Федерации (жалоба №926/08) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельная простота, оперативность. Основные стадии производства по делам об административных правонарушениях: возбуждение дела, рассмотрения дела, обжалование вынесенного постановления, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. К принципам производства относятся: принцип законности, презумпция невиновности, равноправия сторон, открытого рассмотрения дела. Одной из проблем правового регулирования и реализации административной ответственности является отсутствие в КоАП РФ принципа состязательности.

2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ СТАДИЙ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

2.1 Возбуждение дела об административном правонарушении

Возбуждение дела об административном правонарушении является первой стадией производства по делам об административных правонарушениях. На этой стадии осуществляется первоначальная квалификация административного правонарушения, кроме этого, на данной стадии создаются предпосылки для правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по нему решения.

Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении перечислены в части 1 ст. 28.1 КоАП РФ. Среди них основным поводом возбуждения дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами органов власти достаточных данных, указывающих на наличие события соответствующего правонарушения. Указанная особенность связана с тем, что подавляющее большинство административных правонарушений выявляется в ходе проведения проверок соблюдения физическими и юридическими лицами требований, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

Общие требования к составлению протокола об административном правонарушении определены в статье 28.2 КоАП РФ. Протокол об административном правонарушении является основным процессуальным документом - доказательством по делу. Именно с момента составления протокола об административном правонарушении (кроме случаев составления протокола о применении мер обеспечения производства) дело считается возбужденным (ч. 4 ст. 28.1).

На стадии возбуждения дела, важное значение, имеет обеспечение права лица, в отношении которого ведется производство по делу, на защиту. В соответствии с ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела, т.е. с момента составления одного из процессуальных документов, преду-

смотренных ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ. Однако КоАП РФ не предусматривает конкретного срока, в течение которого, лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе воспользоваться помощью защитника. Следует учесть, что дело считается возбужденным и с момента применения мер обеспечения производства по делу. Как справедливо отмечает В.Р. Кисин, «невозможность оказания юридической помощи защитником до или в процессе совершения действий, связанных с применением и оформлением этих мер, объективно обусловлена фактическими обстоятельствами их применения. Они требуют быстрого реагирования на нарушение с целью его пресечения, установления личности нарушителя, обнаружения и сохранения доказательств и т.п.»¹⁵.

В случае если меры обеспечения не применялись к лицу, привлекаемому к административной ответственности, составленный протокол об административном правонарушении является процессуальным актом, фиксирующим факт возбуждения дела об административном правонарушении. Следовательно, только наличие такого процессуального акта открывает доступ защитнику к участию в производстве по делу об административном правонарушении. Но, в соответствии с ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ должностные лица могут направить извещение о составлении протокола об административном правонарушении физическому или юридическому лицу. В этом случае, лицо, в отношении которого осуществляется производство, не может воспользоваться помощью защитника.

В связи с этим, считаем необходимым дополнить ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ указанием на допуск защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента уведомления лица, подлежащего административной ответственности, о предстоящем составлении в отношении его протокола об административном правонарушении.

Однако и иные нормы действующего административно-деликтного законодательства не позволяют и в указанном случае реально воспользоваться правом на квалифицированную юридическую помощь. Так, часть 1 ст. 28.5 КоАП

¹⁵ Кисин В.Р. Некоторые проблемы правового регулирования юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 41.

РФ устанавливает, что протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. «Очевидно, что исполнение правоприменителем требования закона о немедленном составлении протокола исключает возможность удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении, о допуске к участию в сопутствующих этому процессуальных действиях избранного этим лицом защитника»¹⁶. Часть 2 ст. 28.5 КоАП РФ в число обстоятельств, при которых срок составления протокола об административном правонарушении может быть продлен до двух суток, не включает ходатайство лица, привлекаемого к административной ответственности, о допуске к участию в деле защитника. Более того, согласно ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ протокол, составленный немедленно после выявления административного правонарушения, влекущего административный арест или административное выдворение, немедленно после его составления направляется для рассмотрения. В таких случаях лицо, привлекаемое к административной ответственности, фактически вообще лишено возможности получения квалифицированной юридической помощи на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Приведем пример из судебной практики. Так, Благовещенским городским судом рассмотрена жалоба З. на постановление от 15.09.2017 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.6 КоАП РФ¹⁷. В жалобе заявитель указал, что должностное лицо ГИБДД, рассмотрев ходатайство о необходимости привлечении защитника, перенёс рассмотрение дела на полтора часа, то есть за полтора часа в вечернее (не рабочее) время заявитель должен был найти защитника. Из материалов дела следует, что при составлении протокола об административном правонарушении З. указал о несогласии с протоколом об административном правонарушении, нуждаемости в помощи за-

¹⁶ Кисин В.Р. Некоторые проблемы правового регулирования юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 43.

¹⁷ Решение Благовещенского городского суда от 16 ноября 2017 года по делу №12-1491/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

щитника. Из составленного 15.09.2017 г. в 19 час. 22 мин. протокола об административном правонарушении следует, что рассмотрения дела об административном правонарушении по ст.12.6 КоАП РФ в отношении З. было назначено должностным лицом на 20 час. 45 мин. 15.09.2017 г. по адресу: г. Благовещенск, ул. Пионерская, 2. В своих пояснениях и в поданной жалобе заявитель указал, что прибыв в назначенное время для рассмотрения дела, было обнаружено, что по данному адресу не было никакого административного здания, а находится жилой дом. Номер квартиры, в которой собирался рассматривать дело инспектор ДПС, в протоколе не указал. Также в рапорте, имеющемся в материалах дел, инспектор ДПС указывает, что рассмотрел дело не по назначенному в протоколе адресу, а на месте нарушения, то есть по ул. Ленина, д. 114, не оповестив об этом заявителя.

Решением Благовещенского городского суда жалоба З. была удовлетворена. Отменяя постановление о привлечении З. к административной ответственности суд указал, что время, предоставленное З., для привлечения защитника пришлось на позднее время, поэтому нельзя сделать вывод о том, что у него имелась реальная возможность для приглашения к участию в деле защитника, соответственно для реализации права на защиту в соответствии с положениями ч.1 ст.25.1 КоАП РФ.

Одним из дополнительных процессуальных действий, которое может быть осуществлено на стадии возбуждения дела является административное расследование. Учеными и практиками в литературе отмечается, что включение в КоАП РФ относительно нового для законодательства понятия административного расследования, безусловно, способствует сближению административного процесса с уголовным¹⁸.

Расследование – это деятельность уполномоченных лиц по собиранию, закреплению и исследованию доказательств для установления наличия или отсутствия события правонарушения, лиц, виновных в его совершении, характера

¹⁸ Гвоздева Е. В. Административное расследование по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 132.

и размера ущерба, а также иных обстоятельств, имеющих значение для дела.

Как справедливо заметила Н.Г. Салищева, «в КоАП РФ впервые прописана возможность проведения административного расследования по наиболее сложным и объёмным делам об административных правонарушениях, круг которых строго очерчен законом»¹⁹. Однако, статья 28.7 КоАП РФ не содержит определения понятия «административного расследования», не определяет его цели и не указывает на те действия, которые могут совершаться соответствующими должностными лицами в период его проведения. В то же время наиболее полное определение понятия «административное расследование» дано в части 3 пункта 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 24.03.2005 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁰, которое представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий определённого круга должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Тем не менее, нельзя не согласиться и с мнением Калюжного Ю.Н., который считает, что административное расследование в производстве по делам об административных правонарушениях ни что иное, как сбор доказательств, направленных на выяснение всех обстоятельств дела, установление формы вины нарушителя и правильной квалификации содеянного²¹.

Анализ ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что законодатель рассматривает административное расследование как совокупность процессуальных действий. Однако названо лишь одно из них – экспертиза – и добавлено: «или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат». Законодатель при этом не уточняет, какие иные процессуаль-

¹⁹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. М., 2012. С. 592-593.

²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6. С. 14.

²¹ Калюжный Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях. М., 2007. С. 120.

ные действия имеются в виду. В упоминавшемся постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. указано, что «проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности». Но постановление Пленума не может и не должно заменять закон. Целесообразно дополнить ч. 1 ст. 28.7 КоАП, указав, помимо экспертизы, и другие процессуальные действия, которые могут быть основанием для проведения административного расследования. Попутно следует отметить, что КоАП РФ упоминает о процессуальных действиях не только в связи с административным расследованием. В соответствии с ч. 1 ст. 29.7 законодатель к процессуальным действиям относит: объявление, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности; установление факта явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела; проверку полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя; другие процессуальные действия. Следовательно, в ч. 1 ст. 28.7 КоАП названо только одно процессуальное действие - экспертиза, в то же время в ч. ч. 1 и 2 ст. 29.7 дан обширный перечень процессуальных действий, который к тому же не закрытый. Такая позиция законодателя представляется нелогичной²².

В практике возникает немало вопросов, связанных с назначением и проведением административного расследования. Так, Ж. Жирова справедливо ставит вопрос, возможно ли назначение и проведение административного расследования по правонарушениям, не указанным в ст. 28.7 Кодекса (административные правонарушения в области охраны собственности, в промышленности,

²² Долгих И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 60.

строительстве, энергетике, сельском хозяйстве, ветеринарии и др.). «Представляется, назначение и проведение административного расследования обязательно лишь по тем правонарушениям, которые указаны в ч. 1 ст. 28.7 КоАП, но при обязательном условии – осуществление экспертизы или иных процессуальных действий»²³.

Как показывает практика, правоприменитель часто проводит административное расследование по тем правонарушениям, по которым оно не должно проводиться. Справедливости ради следует отметить, что научные и практические работники нередко критикуют перечень административных правонарушений, предусмотренный ч. 1 ст. 28.7, по которым проводится административное расследование. На практике так же возникает необходимость проведения административного расследования и в других, не указанных в ст. 28.7 КоАП, случаях. В первую очередь тогда, когда нет сведений о лице, совершившем административное правонарушение, предусмотренное, например, ст. 7.27 КоАП (мелкое хищение). Необходимость проведения административного расследования есть и в других случаях, когда без получения объяснений от правонарушителя нельзя сделать вывод о наличии в его действиях всей совокупности признаков административного правонарушения: например, умышленное невыполнение законных требований прокурора (ст. 17.7 КоАП).

Следует заметить, что не изменяемый перечень административных правонарушений, по которым назначается административное расследование, давно перестал быть таковым. Законодатель, начиная с октября 2002 г., неоднократно дополнял новыми видами административных правонарушений перечень административных правонарушений, по которым проводится административное расследование²⁴.

Тем не менее, правоприменителю необходимо, при назначении административного расследования, руководствоваться перечнем административных правонарушений, который дан в ч. 1 ст. 28.7 КоАП, и не выходить за его рамки.

²³ Жирова Ж. Роль прокуратуры в надзоре за исполнением законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2008. № 8. С. 9.

²⁴ Долгих И. П. Административное расследование: проблемы и перспективы // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 17. С. 14-15.

Важным моментом проведения административного расследования является определение подсудности. Так, судьи районных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование. Как указано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г., «установив, что административное расследование фактически не проводилось, судье районного суда при подготовке дела к рассмотрению следует решить вопрос о его передаче мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ. В случае проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отраслях законодательства, не указанных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, судья выносит определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ».

В качестве примера обратимся к судебной практике. Так, Амурский областной суд рассмотрел жалобу П. на вступившее в законную силу постановление мирового судьи Амурской области по Тындинскому городскому судебному участку № 2 от 15 октября 2014 года, решение судьи Тындинского районного суда Амурской области от 15 декабря 2014 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении П²⁵. В обосновании жалобы, П. указал, что по настоящему делу проводилось административное расследование, поэтому оно подлежало рассмотрению в районном суде, по ее мнению дело разрешено с нарушением правил подсудности, поэтому судебные акты подлежат отмене. Из материалов дела следует, что инспектором ОБ ДПС ГИБДД МО МВД России «Тындинский» Амурской области вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и проведении административного расследования. Однако, из

²⁵ Постановление Амурского областного суда от 30 марта 2015 г. по делу N 4-7-64/15 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

имеющихся в материалах дела доказательств усматривается, что административное расследование по делу фактически не проводилось. В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования не указано, какие конкретно процессуальные действия, требующие значительных временных затрат необходимо выполнить, чтобы выяснить все обстоятельства административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Как следует из материалов дела, сотрудники ГИБДД выполнили следующие процессуальные действия: установили личность водителя, совершившего ДТП, отобрали от нее объяснение и осмотрели ее автомобиль. На выполнение этих мероприятий не требовалось длительных временных затрат, поскольку автомобиль был зарегистрирован в г. Тында, то есть по месту совершения ДТП, водитель П., совершившая дорожно-транспортное происшествие проживает в г. Тында. Процессуальных действий за пределами г. Тында должностными лицами ГИБДД не совершалось, поэтому судья Тындинского районного суда в определении о передаче данного дела по подсудности мировому судье обоснованно сослался на то, что административное расследование фактически не проводилось и принял правильное решение о направлении дела по подсудности мировому судье.

При наличии оснований для проведения административного расследования должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выносит определение о возбуждении дела об этом правонарушении и проведении административного расследования, копия которого вручается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему.

Исходя из части 5 статьи 28.7 КоАП РФ, срок административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, может быть продлён выше-

стоящим должностным лицом на срок до шести месяцев. В случае, если отсутствуют основания для возбуждения дела, должностным лицом выносится определение об отказе в возбуждении дела.

Окончанием стадии возбуждения дела об административном правонарушении является направление протокол об административном правонарушении судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении.

Таким образом, понятие административного расследования необходимо закрепить в статье 28.7 КоАП РФ, дополнив часть 1 абзацем 2: «Административное расследование представляет собой комплекс процессуальных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения и вины нарушителя, их процессуальное оформление и квалификацию содеянного в соответствии с настоящим Кодексом».

2.2 Рассмотрение дела об административном правонарушении

В науке административного права стадию рассмотрения дела об административном правонарушении справедливо считают основной (центральной) стадией производства по делам об административных правонарушениях, в которой наиболее ярко проявляется сущность административно-юрисдикционной деятельности. На данной стадии производства компетентными субъектами административной юрисдикции (судьями, органами, должностными лицами) осуществляется проверка фактических обстоятельств дела об административном правонарушении, дается итоговая юридическая оценка содеянному, принимается решение по делу, определяется вид и размер административного наказания.

При этом деятельность субъектов административной юрисдикции имеет комплексный характер, обусловленный необходимостью правильного установления предмета административно-правового деликта, его подведомственности, а также необходимостью рассмотрения дела по существу и вынесения постановления. Здесь главным образом и происходит реализация материальных и

процессуальных административно-деликтных норм.

В ходе рассмотрения дела выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения, виновность конкретного лица в его совершении; обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность; характер и размер ущерба, причиненного правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела и профилактики правонарушений.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении подразделяется на несколько частей (этапов): подготовительная часть; рассмотрение дела по существу; принятие постановления по делу и его оглашение.

Первым этапом данной стадии является подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, в ходе которого, судья или иное уполномоченное должностное лицо определяет: относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела (учитывается территориальная и предметная компетенция субъекта юрисдикции); имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела; правильность составления протокола об административном правонарушении и других материалов дела; достаточность имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы (ст. 29.1 КоАП РФ). При необходимости производится дополнительная проверка представленных материалов, а также приобщение к ним иных доказательств (например, объяснений (показаний) участников производства, различных документов, заключений экспертов, вещественных доказательств и т.п.).

Особенностью действующего КоАП РФ является наличие нормы о процессуальном оформлении решений, принимаемых при подготовке к рассмотрению дела (ст. 29.4). На данном этапе производства разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносятся определения:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) о вызове участников производства по делу (за исключением прокурора), об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о

назначении экспертизы;

3) об отложении рассмотрения дела;

4) о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, с целью исправления существенных недостатков и дополнения представленных процессуальных документов;

5) о передаче протокола и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа или должностного лица, к которым эти материалы поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об их отводе.

В основном, дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, допускается рассмотрение дела по месту жительства данного лица. Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения юрисдикционного органа, проводившего расследование (ч. 1, 2 ст. 29.5 КоАП РФ). Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 6.10, 20.22 КоАП РФ, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном

правонарушении и других материалов дела.

Законом предоставлена возможность продления названного срока в случаях: а) поступления ходатайств от участников производства; б) необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. При таких обстоятельствах срок рассмотрения дела может быть продлен субъектом юрисдикции, рассматривающим данное дело, но не более чем на один месяц. Решение об этом выносится в виде определения. Следует иметь в виду позицию изложенную в п. 10 и 11 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях»²⁶, согласно которым, «Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях допускается продление только двухмесячного срока рассмотрения дел при наличии названных в части 2 статьи 29.6 КоАП РФ оснований. Положения части 2 названной статьи не исключают возможности неоднократного продления срока рассмотрения дела об административном правонарушении. Однако в этом случае общий период, на который осуществляется продление, не должен превышать одного месяца, а срок рассмотрения дела с учетом продления не может составлять более трех месяцев со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела».

Основная часть рассмотрения дела по существу включает в себя:

- 1) оглашение протокола об административном правонарушении, а при необходимости и иных материалов дела;
- 2) заслушивание объяснений физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство, показаний других участников производства, пояснения специалиста и заключения эксперта;
- 3) исследование иных доказательств.

²⁶ Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Одной из проблем правоприменительной практики на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении является проблема надлежащего уведомления лица, в отношении которого ведется производство. Согласно ч. 2 и 3 ст. 25.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении, по общему правилу, рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Следует учитывать, что при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

В качестве примера обратимся к судебной практике. Так, «Амурский областной суд рассмотрел жалобу К. на вступившие в законную силу постановления мирового судьи Амурской области по Благовещенскому городскому судебному участку № 4 от 17 ноября 2015 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25, решение судьи Благовещенского городского суда Амурской области от 18 января 2017 года²⁷. В обоснование жалобы приводит доводы о том, что мировой судья надлежащим образом о времени и дате судебного заседания его не известил, номер телефона, указанный в материалах дела ему не принадлежит, судебное заседание необоснованно проведено без его участия.

Судья Амурского областного суда обжалуемые акты отменил, установив следующее. Часть 1 ст. 20.25 КоАП РФ в редакции, действовавшей на момент совершения административного правонарушения, предусматривала возмож-

²⁷ Постановление Амурского областного суда от 20 июня 2017 г. по делу № 4-7-91/17 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ность назначения наказания за неуплату административного штрафа в срок, установленный ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, в виде наложения административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа либо административного ареста на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы. При изложенных обстоятельствах стадии подготовки к рассмотрению дела и рассмотрения по существу дела об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, осуществляются в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела и только в присутствии лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении.

Отсутствие в судебном заседании лица, привлекаемого к административной ответственности, влечет невозможность рассмотрения дела об административном правонарушении, за совершение которого санкцией соответствующей статьи (части статьи) Особенной части КоАП РФ предусмотрено административное наказание в виде административного ареста. Рассмотрение мировым судьей дела об административном правонарушении в отсутствие К. и с нарушением срока рассмотрения данной категории дел (дело рассмотрено мировым судьей спустя четыре дня после поступления административного материала из ГИБДД УМВД России по Амурской области) является существенным процессуальным нарушением, влекущем незаконность и отмену вынесенных по делу решений».

Способами уведомления лица о рассмотрении дела, являются заказное письмо с уведомлением о вручении, повестка с уведомлением о вручении, телефонограмма или телеграмма, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 разъясняет следующее: «Исходя из положений частей 2 и 3 статьи 25.1 КоАП РФ судья вправе рассмотреть дело об административном правонарушении в отсутствие указанного лица при соблюдении следующих

условий: у судьи имеются данные о надлежащем извещении лица о времени и месте рассмотрения дела, в том числе посредством СМС-сообщения в случае его согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату; по данному делу присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, не является обязательным и не было признано судом обязательным (часть 3 статьи 25.1 КоАП РФ); этим лицом не заявлено ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения».

Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 также разъясняет: «в целях соблюдения установленных статьей 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п., посредством СМС-сообщения, в случае согласия лица на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату).

Проблема уведомления лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, является достаточно острой. Ненадлежащее извещение должностными лицами административно-юрисдикционных органов является одной из основных причин, по которой постановления о назначении административного наказания признаются судами незаконными и отменяются. Как правило, ненадлежащими извещения признаются в следующих случаях²⁸:

²⁸ Логинова Е. С. Надлежащее извещение в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 146.

- извещение направлено без указания цели вызова лица в орган государственной власти либо с указанием в извещении не той (ошибочной) цели вызова (например, вызов на составление протокола по другому факту правонарушения);

- извещение вручено лицу, которое не уполномочено лицом, привлекаемым к ответственности, на представление его интересов (лицу, имеющему общую доверенность, выданную до возбуждения производства по делу, не содержащую полномочия на представление интересов при решении вопросов о возбуждении производства по делу об административном правонарушении по конкретному факту нарушения), или лицу, не уполномоченному на получение корреспонденции;

- извещение направлено незаблаговременно - в сроки, не позволяющие лицу, получившему такое извещение, явиться в назначенное время и место ввиду нехватки времени (например, лицо находится в пределах юрисдикции территориального органа, но на большом расстоянии от него - в другом городе);

- извещение направлено исключительно посредством информационно-телекоммуникационных систем при отсутствии достоверной информации о принадлежности номеров телефонов, факсов, адресов электронной почты лицу, которому адресовано извещение;

- ненаправление извещения вообще, что в настоящее время встречается достаточно редко.

В качестве примера обратимся к судебной практике. Так, «Амурский областной суд рассмотрел жалобу защитника Г., поданную на вступившие в законную силу постановление мирового судьи Амурской области по Благовещенскому судебному участку № 1 от 21 апреля 2017 года, вынесенное по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.8 КоАП РФ, в отношении Г. В обосновании жалобы заявитель указал, что разрешая дело по существу мировым судьей не приняты меры по надлежащему извещению Г. о времени и месте рассмотрения дела. Из материалов дела следует, что судебные извещения Г. были направлены только по адресу, указанному в

протоколах в качестве места его жительства и регистрации. Между тем, в протоколе об административном правонарушении Г. указал номер телефона. Однако, по номеру телефону звонков с целью уведомления его о дате, времени и месте судебного заседания сделано не было. Кроме того, имеющееся в деле уведомление о вручении судебного не имеет отметки о том, кому было вручено соответствующее почтовое отправление, отсутствует подпись адресата в его получении.

Отменяя постановление мирового судьи, Амурский областной суд сделал вывод, что на момент рассмотрения дела и.о. мирового судьи не располагал сведениями о надлежащем извещении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о дате, времени и месте рассмотрения дела. Иных сведений, позволяющих прийти к выводу о надлежащем извещении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о времени и месте рассмотрения дела, материалы дела не содержат. Несоблюдение судьей районного суда требований КоАП РФ повлекло нарушение прав Г. на защиту при рассмотрении дела, не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело».

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, актуальной остается проблема участия защитника лица, в отношении которого ведется производство по делу. В качестве примера обратимся к судебной практике. Так, «Амурский областной суд рассмотрел жалобу М. на вступившее в законную силу постановление мирового судьи Амурской области по Тамбовскому районному судебному участку от 11 марта 2014 года и решение судьи Тамбовского районного суда от 27 июня 2014 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 12.7 КоАП РФ, в отношении М²⁹. В обосновании жалобы М. в частности указал, что перед судебным заседанием судьей районного суда М. было заявлено ходатайство о допуске к участию в деле в качестве защитника А. Однако судья в удовлетворении ходатай-

²⁹ Постановление Амурского областного суда от 8 октября 2014 г. по делу N 4-7-606/14 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ства отказал, возможности пригласить другого защитника не предоставил, чем грубо нарушил его (М.) процессуальные права. Мотивы, по которым судья районного суда отказал А. в праве участия в деле в качестве защитника М., отражены в протоколе судебного заседания, а именно: КоАП РФ не предусмотрено право заявителя жалобы заявлять в судебном заседании в устной форме о наличии представителя по делу.

Направляя дело на новое рассмотрение в Тамбовский районный суд Судья Амурского областного суда в своем постановлении указал, что при применении части 3 статьи 25.5 КоАП РФ необходимо учитывать, что, поскольку КоАП РФ не регулирует вопрос о том, каким образом должны быть оформлены полномочия защитника и представителя на участие в деле об административном правонарушении, данный вопрос должен быть решен применительно к общим положениям частей 2 и 3 статьи 53 ГПК РФ, в которых закреплён порядок оформления полномочий представителя.

Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, либо потерпевший в соответствии с частью 2 статьи 24.4 КоАП РФ в судебном заседании заявит ходатайство о привлечении защитника или представителя к участию в деле об административном правонарушении, то такой защитник или представитель должен быть допущен к участию в деле об административном правонарушении без представления соответствующей доверенности.

Поскольку М. в судебном заседании заявил ходатайство о допуске в качестве защитника А., то у судьи Тамбовского районного суда отсутствовали основания для отказа в удовлетворении данного ходатайства».

Необходимо отметить, что рассмотрение дела об административном правонарушении (либо жалобы на постановление по делу) в отсутствие не только лица, в отношении которого ведется производство, но и его защитника, в случае направления указанными лицами ходатайства об отложении рассмотрения дела является нарушением процессуальных норм КоАП РФ. В качестве примера обратимся к судебной практике. Так, «Амурский областной суд рассмотрел жалобу защитника С., поданную на вступившее в законную силу решение судьи

Тындинского районного суда Амурской области от 09 декабря 2015 года по делу об административном правонарушении по части 1 статьи 12.26 КоАП РФ в отношении С.³⁰. В обосновании жалобы заявитель указал, что 09 декабря 2015 года защитником С. - адвокатом В. в письменном виде судье Тындинского районного суда было подано ходатайство об отложении рассмотрения жалобы на постановление мирового судьи в связи с его занятостью в другом процессе, с учетом учебы адвоката в НОУ ВПО РААН просил назначить рассмотрение жалобы после 23 декабря 2015 года. Определением судьи Тындинского районного суда в удовлетворении ходатайств защитника С. - адвоката В. было отказано, жалоба рассмотрена в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также его защитника. Отказ в удовлетворении ходатайств об отложении рассмотрения жалобы судья Тындинского районного суда мотивировал тем, что занятость защитника лица, привлекаемого к административной ответственности по части 1 статьи 12.26 КоАП РФ не является бесспорным основанием для отложения судьей районного суда слушания дела. При этом все участники процесса надлежащим образом извещены о времени и месте судебного заседания.

Отменяя решение судьи Тындинского районного суда, судья Амурского областного суда указал, что в действиях С. и его защитника В. не усматривается признаков злоупотребления правом, ходатайство об отложении рассмотрения жалобы было заявлено до начала первого судебного заседания по рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. При этом судья Тындинского районного суда имел возможность отложить рассмотрение жалобы защитника С. - адвоката В., не нарушая разумных сроков ее рассмотрения, с тем, чтобы при осуществлении правосудия предоставить лицу, привлекаемому к административной ответственности, возможность реализации его права на защиту».

По результатам рассмотрения дела судья, орган, должностное лицо вы-

³⁰ Постановление Амурского областного суда от 16 марта 2016 г. по делу N 4-7-57/16 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

носят решение в виде соответствующих постановлений или определений (ст. 29.9 КоАП РФ). Решения вспомогательного процессуального характера о передаче дела иному субъекту юрисдикции выносятся в виде определений (ч.2 ст. 29.9, ст. 29.12 КоАП РФ). Решение по существу дела выносится в виде постановления, которое является главным правоприменительным актом производства по делу об административном правонарушении. Именно с его принятием связываются такие правовые последствия, как признание лица виновным или невиновным в совершении правонарушения, назначение административного наказания, состояние административной наказанности, исчисление сроков обжалования и др.

Закон предусматривает два вида постановлений по делу об административном правонарушении:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении при наличии обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ.

Одним из таких обстоятельств является прекращение производства по делу в связи с истечением сроков давности, предусмотренных ст. 4.5 КоАП РФ. По общему правилу, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения деликта, а при длящемся правонарушении – двух месяцев со дня его обнаружения, по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев со дня совершения административного правонарушения. Однако закон предусматривает исключение из этого правила, состоящее в том, что при совершении отдельных административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ предельный срок давности привлечения к административной ответственности составляет один год со дня совершения либо обнаружения административного правонарушения.

По данному вопросу следует отметить позицию высших судебных инстанций. Так, истечение установленных в ст. 4.5 КоАП РФ сроков давности признается безусловным обстоятельством, исключающим производство по делу об

административном правонарушении (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). При этом вопрос об административной ответственности лица не подлежит обсуждению³¹.

КоАП РФ предусматривает единственное условие приостановления срока давности административной ответственности. Речь идет об удовлетворении ходатайства лица о рассмотрении дела по месту его жительства, когда время пересылки материалов дела не включается в указанный срок давности. В силу ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ течение этого срока приостанавливается с момента удовлетворения ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело по месту жительства лица.

Вместе с тем, учитывая возрастающую сложность административных дел, следует обратить внимание на недостаточную, продолжительность основного срока вынесения постановления по делу. Как представляется, в течение установленных законом двух месяцев субъекту юрисдикции затруднительно произвести все необходимые процессуальные действия, требующие достаточно продолжительного времени (например, различные виды экспертиз; привлечение специалистов, дача ими пояснений и их документальная фиксация; запросы на предоставление необходимых сведений (материалов, документов, образцов), их пересылка в компетентный орган и всестороннее исследование и т.п.). В юрисдикционной деятельности судей и компетентных должностных лиц нередко проявляется поспешность («упрощенчество»), что зачастую приводит к незаконным и необоснованным решениям. Кроме того, при столь ограниченном сроке разрешения дела у лиц, совершивших административные правонарушения, возрастают возможности для уклонения от справедливой юридической ответственности³². В связи с этим необходимо внести изменение в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ – продлить основной срок вынесения постановления по делу до шести месяцев с момента совершения (обнаружения) правонарушения. Было бы целе-

³¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6. С. 15.

³² Шатов С. А. О некоторых проблемах пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2008. №7. С. 31-32.

сообразно также изменить и формулировку ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, уточнив, что лицо не может быть привлечено к административной ответственности по истечении 6 месяцев со дня совершения административного правонарушения. При этом под привлечением следует понимать момент вступления постановления в силу.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении является разновидностью постановлений по делу об административном правонарушении и в силу части 3 статьи 30.1 КоАП РФ может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1-25.5 КоАП РФ.

Состав сведений, которые отражаются в постановлении, указан в ст. 29.10 КоАП РФ. Содержание и последовательность изложения указанных сведений приводят к выводу о том, что структура постановления состоит из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей. По мнению Ю.М. Козлова, важнейшим компонентом описательной части постановления является анализ и оценка доказательств, исследованных при рассмотрении дела. Мы разделяем позицию ученого относительно мотивированности квалификации административного правонарушения³³. Субъект юрисдикции не должен голословно отвергать доводы лица, привлекаемого к ответственности (или его защитника), а обязан убедительно их опровергнуть с помощью имеющихся в деле доказательств³⁴.

Постановление по делу об административном правонарушении подписывается судьей, лицом, председательствующим в заседании коллегиального органа, или иным компетентным должностным лицом. Согласно ст. 29.11 КоАП РФ постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку физическому лицу (его законному представителю) или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо вы-

³³ Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 2011. С. 302.

³⁴ Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. М., 2013. С. 208-209.

сылается указанным лицам в течение 3-х дней со дня вынесения постановления. Данная процессуальная норма создает условия для реализации права заинтересованных лиц на обжалование постановления.

2.3 Особенности обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях является факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Данная стадия является гарантией законности применяемых административных наказаний, а также служит гарантией обеспечения прав и законных интересов заинтересованных участников производства по делу об административном правонарушении. Правом пересмотра постановления по делу об административном правонарушении обладает: суд, вышестоящий орган, должностное лицо. В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Целью данной стадии является проверка законности и обоснованности постановления по делу об административном правонарушении (определения об отказе в возбуждении дела) или решения по жалобе (протесту) на это постановление.

Обжалование постановления по делу об административном правонарушении представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на восстановление нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, средство выявления и устранения недостатков в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Право на обжалование вытекает из положений статьи 46 Конституции РФ.

Рассматриваемая стадия производства включает в себя два этапа:

- 1) обжалование не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении;
- 2) обжалование вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Рассмотрим первый этап. Исходя из положений части 1 статьи 30.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законным представителем физического и юридического лица, защитником и представителем, а также может быть опротестовано прокурором (ст. 25.11 КоАП РФ).

К сожалению, в ст. 30.2 не регламентировано содержание подаваемой жалобы (в отличие от ст. 30.14 КоАП РФ), что создает большие проблемы при дальнейшем осуществлении производства по делу³⁵. КоАП РФ так же не предусматривает основания для подачи жалобы участником производства по делу.

Часть 1 статьи 30.3 КоАП РФ определяет сроки подачи жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении—в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

Одной из проблем КоАП РФ, связанной с рассматриваемой стадией производства, является невозможность обжалования участниками производства определений, вынесенных субъектами административной юрисдикции. Исключением является возможность обжалования определения об отказе в возбуждении дела (ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ). Приведем пример из судебной практики. «Судья Приморского краевого суда рассмотрела жалобу Л.А. на решение судьи Советского районного суда города Владивостока от 19 декабря 2014 года о прекращении производства по жалобе на определение старшего инспектора ГИБДД УМВД России по городу Владивостоку от об отказе в возбуждении в отношении Л.А. дела об административном правонарушении³⁶. Из материалов дела следует, что водитель Л.А. управляя автомашиной «Mercedes Benz C180», совершил столкновение с автомашиной «Toyota Harrier» под управлением М. и автомашиной «Mazda Demio» под управлением К., в результате ДТП пострадал

³⁵ 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. № 6. С. 44 - 53

³⁶ Решение Приморского краевого суда от 15 июня 2015 г. по делу № 7-21-654 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Кон-сультантПлюс».

пассажир автомобиля «Toyota Harrier» В. По факту нарушения водителем «Toyota Harrier» М. Правил дорожного движения вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.24 КоАП РФ. В отношении Л.А. вынесено определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, в связи с отсутствием в действиях состава административного правонарушения. В этот же день старшим инспектором на основании заключения эксперта, согласно которому повреждения потерпевшей В. не причинили вреда здоровью, вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.24 КоАП РФ.

Как видно из жалобы, поступившей в суд, Л.А. оспаривает определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в части указания в нем на нарушение им пункта 10.1 ПДД РФ. Кроме этого Л.А., не оспаривая постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, просил направить административный материал на новое рассмотрение для привлечения М. к административной ответственности.

Проанализировав жалобу и материалы к ней, Судья Приморского краевого суда на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в отношении Л.А., отменить. Жалобу Л.А. с материалами дела направить на новое рассмотрение в Советский районный суд города Владивостока, мотивировав свое решение следующим. Исходя из заявленных Л.А. требований, предметом которых является законность определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, вывод судьи о том, что отмена постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении исключает производство по жалобе на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении является неверным. Поскольку обстоятельств исключающих обжалование определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении не имелось, решение о прекращении производства по жалобе подлежит отмене».

Таким образом, отмена постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении не исключает производство по жалобе на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Необходимо отметить, что не только определение об отказе в возбуждении дела затрагивает права и интересы участников производства по делам об административных правонарушениях. Содержание иных определений, которые выносятся субъектами административной юрисдикции зачастую также имеют существенное значение. Например, в случае пропуска установленного частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении он может быть восстановлен по ходатайству лица, подавшего жалобу, или прокурора, принесшего протест (часть 2 статьи 30.3 КоАП РФ, часть 1 статьи 30.10 КоАП РФ), в порядке, предусмотренном статьями 30.2 - 30.8 КоАП РФ, с обязательным извещением указанных лиц. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение (часть 3 статьи 30.3 КоАП РФ). Возможность обжалования указанного определения прямо не предусмотрена КоАП РФ. Однако в п. 31 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 указано: «Несмотря на то что КоАП РФ не предусматривает возможности обжалования определения об отклонении ходатайства о восстановлении названного срока, это определение исходя из общих принципов осуществления правосудия может быть обжаловано, поскольку оно исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, что влечет нарушение права лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту».

По нашему мнению, изложенная позиция Верховного суда РФ имеет свою логику, однако она требует законодательного закрепления. При этом представляется целесообразным предусмотреть закрытый перечень обжалуемых определений, чтобы не допустить различных толкований по поводу того, исключает

то или иное определение возможность дальнейшего движения дела либо нет, на что ранее уже было обращено внимание³⁷.

Рассмотрение жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делам об административных правонарушениях осуществляется в порядке предусмотренным ст. 30.4 – 30.8 КоАП РФ и имеет общие стадии с порядком рассмотрения дела об административном правонарушении (подготовка к рассмотрению жалобы, рассмотрение жалобы, вынесение решения по жалобе).

По вопросу обязательного присутствия лица, в отношении которого вынесено постановление по делу, при рассмотрении жалобы в литературе имеют место различные мнения. Так, например, Салищева Н.Г. считает, что нельзя требовать личного присутствия гражданина при рассмотрении его жалобы на постановление по делу, однако, его следует извещать о времени и месте рассмотрения дела³⁸. Другие считают, что при рассмотрении жалобы необходимо обязательное присутствие не только лица, подавшего её, но и обязательное присутствие должностного лица, вынесшего постановление по делу, и лица, в отношении которого вынесено постановление, если жалоба подана потерпевшим.

Однако, как указывалось выше, дело об административном правонарушении рассматривается в присутствии лица, а также потерпевшего. По нашему мнению, жалоба также должна рассматриваться в присутствии не только лица её подавшего, но и потерпевшего (потерпевших). Мы считаем, что в настоящее время необходимо часть первую статьи 30.6 КоАП РФ после слова «единолично» дополнить словами «в присутствии лица, её подавшего, а также потерпевшего (потерпевших), неявка которых не является препятствием к рассмотрению жалобы».

В соответствии с требованиями статьи 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений: об оставлении постановления

³⁷ Салищева Н. Г., Якимов А. Ю. О совершенствовании положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (по материалам Верховного Суда Российской Федерации) // Государство и право. 2011. № 9. С. 39.

³⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. М., 2012. С. 594-595.

без изменения, а жалобы без удовлетворения; об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление; об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9 и 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых вынесено постановление; об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение судьей, органу, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущим назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания; об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Как отмечает Н.Н. Веретенников, «вышестоящий суд лишен возможности при рассмотрении жалобы на не вступившее в законную силу решение или постановление перейти к рассмотрению дела по правилам суда первой инстанции и принять по делу новое решение. Отсутствие данного права влечет затягивание рассмотрения дела и является процессуально неэффективным, позволяя в ряде случаев правонарушителю избежать административной ответственности за рамками срока давности»³⁹.

Так же Н.Н. Веретенников справедливо отмечает, что «пересмотр судебных постановлений и решений по жалобам производится судьей единолично, хотя в апелляционном (за исключением отдельных категорий дел) и особенно в кассационном судопроизводстве решения по жалобам заинтересованных лиц

³⁹ Веретенников Н. Н. Апелляционное и кассационное судопроизводство по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики // Общество: политика, экономика, право. 2016. №3. С.102-105.

принимаются коллегиальным составом суда, что является дополнительной гарантией объективного и беспристрастного рассмотрения дела вышестоящим судом. В связи с этим часть юристов обоснованно полагают, что единоличное рассмотрение судебных дел в порядке их пересмотра вышестоящими судами снижает уровень гарантий эффективного правосудия».

В процессе обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях возможны ситуации, когда органом, должностным лицом или судьёй отменяется необоснованное постановление о назначении административного наказания. Причём, как указывает А.В. Семенистый, наказание уже может быть: фактически приведено в исполнение (в случае вынесения предупреждения или взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения)» и в случае добровольной оплаты суммы штрафа согласно постановления, вынесенного по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении; фактически приведено или приводится в исполнение, т.е. частично исполнено (в случае назначения административного ареста). Если наказание уже фактически исполнено или исполнено частично, а постановление о назначении данного наказания отменено, то нельзя говорить о приостановлении или о прекращении исполнения наказания. Речь должна идти об отмене исполненного наказания»⁴⁰.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 31.7 КоАП РФ исполнение постановления о назначении административного наказания прекращается, кроме прочего, в случае отмены или признания утратившими силу закона или его положений, устанавливающих административную ответственность за содеянное. Однако тут следует учесть, что утратить силу может не только нормативный акт, устанавливающий административную ответственность, но и закон, определяющий состав административного правонарушения (например, если лицо подверглось административному наказанию за нарушение правил, установленных трудовым законодательством РФ, в случае отмены или изменения

⁴⁰ Семенистый А. В. Правовые и организационные основы исполнения органами внутренних дел постановлений о назначении административных наказаний. М., 2006. С. 69.

правил или порядка, содержащегося в ТК РФ, при котором в действиях лица более нет состава правонарушения). Поэтому здесь, если исчерпаны установленные законом способы обжалования постановления, лицо также будет вынуждено нести административное наказание, поскольку оснований его прекращения по ст. 31.7 КоАП РФ в данном случае не имеется, а возможности пересмотра постановления по новым или вновь открывшимся обстоятельствам законом не предусмотрено.

В рассматриваемом случае речь идет не просто о пробеле и противоречиях в законодательстве. Неопределенность правовых норм, неполнота и несовершенство законодательного регулирования данных правоотношений с участием государства и частных субъектов права свидетельствуют о необоснованном ограничении прав человека, а также конституционного принципа равенства всех без исключения перед законом и судом.

В соответствии со ст. 30.9 КоАП РФ решение вышестоящего должностного лица, судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. Подача последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление, их рассмотрение и разрешение осуществляются в порядке и в сроки, установленные статьями 30.2 - 30.8 КоАП РФ, то есть в порядке рассмотрения жалоб на не вступившие в законную силу постановления.

Перейдем к рассмотрению второго этапа – обжалования вступивших в законную силу постановлений по делам. Согласно ст. 30.12 КоАП РФ, вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы.

Отметим существенные особенности порядка обжалования вступивших в законную силу постановлений по делам:

- жалобы рассматриваются специальными субъектами судебной юрисдикции - верховными судами республик, краевыми, областными судами, суда-

ми городов Москвы и Санкт-Петербурга, судами автономной области и автономных округов, Верховным Судом Российской Федерации (ст. 30.13 КоАП РФ);

- ч. 2 ст. 30.14 КоАП РФ предусматривает требования к содержанию жалобы, а также перечень документов, которые должны быть приложены к жалобе;

- о принятии к рассмотрению жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов судья выносит определение;

- в п. 34 Постановления Пленума Верховного суда РФ №5 указано, что рассмотрение жалоб и протестов на вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях не требует проведения судебного заседания, поскольку это не предусмотрено в КоАП РФ. Таким образом, Пленум Верховного суда РФ не счел целесообразным прибегать к аналогии норм, содержащихся в вышеупомянутых ч. ч. 1 и 2 ст. 30.6 КоАП РФ, что представляется небесспорным. Думается, что подобную процедуру пересмотра в порядке надзора постановлений и последующих решений по делам об административных правонарушениях следовало бы закрепить на законодательном уровне⁴¹.

- среди решений, которые могут быть вынесены по результатам рассмотрения жалобы (ст. 30.17 КоАП РФ) отсутствует решение о возврате ко второй или к третьей стадии путем отмены постановления по делу, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и направления дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы, протеста установлено, что постановление по делу, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста были вынесены неправомочным субъектом административной юрисдикции.

В административном законодательстве отсутствует возможность пере-

⁴¹ Салищева Н. Г., Якимов А. Ю. О совершенствовании положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (по материалам Верховного Суда Российской Федерации). С. 43.

смотра вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, по сравнению с арбитражным, уголовным или гражданским процессом. На необходимость введения в КоАП РФ института пересмотра постановлений по новым или вновь открывшимся обстоятельствам неоднократно указывали специалисты⁴².

В настоящее время, органам административной юрисдикции все чаще приходится сталкиваться с необходимостью пересмотра решений, вынесенных в окончательной форме, в связи с новыми обстоятельствами. В качестве примера обратимся к судебной практике. Так, Амурский областной суд рассматривал жалобу Ю. - защитника С. на постановление мирового судьи Амурской области по Тындинскому городскому судебному участку № 1 от 24 июня 2015 года и решение судьи Тындинского районного суда от 10 сентября 2015 года по заявлению о возобновлении производства делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ, в отношении С. в виду новых открывшихся обстоятельств⁴³.

Постановлением и.о. мирового судьи Амурской области по Тындинскому городскому судебному участку № 1 от 10 сентября 2013 года С. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ, и подвергнут административному наказанию в виде лишения права управления транспортными средствами сроком один год шесть месяцев.

28 апреля 2015 года С. обратился к мировому судье Амурской области по Тындинскому городскому судебному участку № 1 с заявлением о возобновлении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ, ввиду вновь открывшихся обстоятельств. Постановлением мирового судьи С. отказано в удовлетворении заявления о возобновлении производства по делу об административном правонарушении ввиду

⁴² Трухачев С.Б. Некоторые правовые аспекты контрольных полномочий судов общей юрисдикции в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 45 - 48. Прохорова О.В. Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь возникшим обстоятельствам // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 53 - 56.

⁴³ Постановление Амурского областного суда от 3 ноября 2015 г. по делу № 4-7-603/15 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

вновь открывшихся обстоятельств.

Защитник С. - Ю. обратился в Амурский областной суд с жалобой, согласно которой судьей первой инстанции в судебном акте от 10 сентября 2013 года положения ст. ст. 3.8., ч. 2 ст. 12.8, 24.4, 25.15, 26.2, 26.11 КоАП РФ в связи с незнанием истолкованы в ином смысле, который не соответствует их правовой природе, что является обстоятельствами, ранее не известными мировому судье.

Амурский областной суд не принял доводы заявителя, указав, что КоАП РФ не предусматривает возможности пересмотра дел об административных правонарушениях по вновь открывшимся обстоятельствам (Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 года № 1012-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В. на нарушение его конституционных прав главой 30 КоАП РФ»).

Поскольку С. обратился в суд с заявлением в порядке, не установленном процессуальными положениями КоАП РФ, мировым судьей Амурской области по Тындинскому городскому судебному участку № 1 обоснованно отказано в пересмотре дела об административном правонарушении по вновь открывшимся обстоятельствам».

Другая позиция высказана в постановлении Тамбовского областного суда, в производстве которого находилось заявление о пересмотре постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ⁴⁴. Суд учел, что решение государственного органа, которое легло в основу дела об административном правонарушении, признано арбитражным судом недействительным, и пришел к выводу, что постановление о привлечении к административной ответственности может быть пересмотрено на основании ст. 392 ГПК РФ по новым обстоятельствам. При этом Суд подчеркнул, что нормы, предусматривающие особенности административного судопроизводства, не могут противоречить общим принципам права, умалять конституцион-

⁴⁴ Постановление Тамбовского областного суда от 14 сентября 2012 года по делу № 4-а-215 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ные гарантии достоинства личности, нарушать равенство всех перед законом и судом и в силу этого не должны ограничивать право каждого на судебную защиту, в том числе на защиту от судебной ошибки при применении санкций. Пробелы, возникающие в правовом регулировании, могут восполняться в правоприменительной практике на основе процессуальной аналогии. Суд счел возможным применить в данном случае по аналогии нормы главы 42 ГПК РФ.

Таким образом, в целях исключения «двойного» толкования процессуальным норм по вопросу пересмотра вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, следует включить в КоАП РФ возможность участникам производства по делам об административных правонарушениях обращаться в вышестоящий суд с заявлением о возобновлении производства по делу об административном правонарушении, ввиду вновь открывшихся обстоятельств.

2.4 Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний в части, регламентируемой главами 31 - 32 КоАП РФ, в юридической литературе принято относить к стадиям производства по делам об административных правонарушениях. Основными аргументами такой точки зрения традиционно служат, во-первых, их очевидная логическая взаимосвязь, во-вторых, единство основного источника правового регулирования (КоАП РФ).

КоАП РФ в ст. 31.2 («Обязательность постановления по делу об административном правонарушении») устанавливает, что постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. Тем самым КоАП РФ нормативно закрепляет такое свойство постановления по делу об административном правонарушении, как обязательность его исполнения⁴⁵.

⁴⁵ Слышалов И. В. Обязательность исполнения постановления по делу об административном правонарушении в области дорожного движения // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2006. № 3. С. 23.

Исполнительное производство представляет собой установленный законом порядок исполнения постановлений суда, уполномоченных органов или их должностных лиц, связанного с назначением административного наказания. По своей природе это односторонне властная, строго упорядоченная юридическая деятельность, цель которой состоит в достижении предусмотренного законом юридического результата – наказания виновного. Сущность исполнительного производства заключается в обеспечении точной, своевременной реализации материальной нормы административного права, оформленной в виде постановления суда, органа государственного управления или его должностного лица по конкретному делу. Данный вид производства осуществляется не только на основании постановления (решения) суда, но и в соответствии с постановлением органа (должностного лица), которому предоставлено такое право.

В литературе существует мнение, согласно которому деятельность по исполнению постановлений о назначении административных наказаний, регламентируемая главами 31 и 32 КоАП РФ, не входит в структуру производства по делам об административных правонарушениях. Так, Цуканов Н.Н. предлагает рассматривать исполнение постановлений о назначении административных наказаний в качестве части исполнительного производства, охватывающего, кроме того, производство в порядке, установленном Федеральным законом «Об исполнительном производстве»⁴⁶.

В соответствии с требованиями статьи 31.2 и 31.3 КоАП РФ вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении в обращается к исполнению должностным лицом, вынесшим это постановление. В течение периода, установленного для обращения постановления по делу к исполнению (ч. 3 ст. 31.3 КоАП РФ), могут возникнуть вопросы об отсрочке и рассрочке исполнения постановления о назначении административного наказания.

Обращённое к исполнению постановление согласно части 1 статьи 31.4

⁴⁶ Цуканов Н. Н. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 15 - 20.

КоАП РФ приводится в исполнение в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ.

Статьей 31.7 КоАП РФ предусмотрены случаи прекращения исполнения постановления:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица либо об исключении юридического лица из реестра;
- 5) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных в ст. 31.9 КоАП РФ;
- 6) отмены постановления;
- 7) вынесения в случаях, предусмотренных в КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Формулировка последнего пункта вызывает определенные сомнения с учетом того, что в названии ст. 31.6 КоАП РФ говорится о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания. Можно предположить, что имеется в виду вынесение постановления о досрочном прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности (ч. ч. 3 и 4 ст. 32.12 КоАП РФ)⁴⁷.

Порядок исполнения постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний установлен в главе 32 КоАП РФ (ст. ст. 32.1 - 32.14).

⁴⁷ 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. № 6. С. 50.

Так, постановление о назначении предупреждения исполняется самим субъектом административной юрисдикции, вынесшим постановление, путем вручения или направления его копии в соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ (ст. 32.1 КоАП РФ). Следовательно, в данном случае оба этапа сливаются воедино.

В то же время, например, исполнение постановления о наложении административного штрафа включает две процедуры, имеющие принципиальные различия: 1) добровольная уплата штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, в установленный срок (ч. ч. 1 - 1.2 и 3 ст. 32.2 КоАП РФ); 2) принудительное взыскание штрафа судебным приставом - исполнителем (ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ).

До сих пор актуальной остается проблема взыскания денежных средств по административным штрафам с лиц, привлеченных к административной ответственности. Граждане преднамеренно уклоняются от уплаты назначенного административного штрафа, и будучи даже привлеченными по статье 20.25 КоАП РФ продолжают не исполнять назначенные наказания в добровольном порядке. Решением обозначенной проблемы, на наш взгляд, могут выступить следующие меры: введение административной ответственности за неуплату административных штрафов, вынесенных судом, с применением санкций, которые носят исключительный характер (административный арест, обязательные работы).

Таким образом, рассмотрение особенностей производства по делам об административных правонарушениях, позволило выявить некоторые существующие проблемы применения КоАП РФ. Действующий КоАП РФ нуждается в серьезной переработке и совершенствовании норм производства по делам об административных правонарушениях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой особую юрисдикционную деятельность уполномоченных органов, должностных лиц, а также судей по применению мер административного наказания в соответствии с административно-процессуальными нормами. К особенностям производства следует отнести: наличие судебного и внесудебного порядка привлечения к административной ответственности, сравнительная простота, оперативность.

Исследование особенностей производства по делам об административных правонарушениях, материалов судебной практики, позволило выявить некоторые существующие проблемы в рассматриваемой области:

1) Отсутствие в КоАП РФ принципа состязательности. На наш взгляд, несмотря на то, что принцип состязательности сторон присущ, прежде всего, судебному разбирательству (когда как производство по делам об административных правонарушениях осуществляется и во внесудебном порядке), указанный принцип следует закрепить в КоАП РФ. Реализация принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях позволит четко разделить функции обвинения и защиты и обеспечит правовую защиту лиц, привлекаемых к ответственности.

2) На всех стадиях осуществления производства по делам об административных правонарушениях, важное значение, имеет обеспечение права лица, в отношении которого ведется производство по делу, на защиту. Однако, КоАП РФ не предусматривает конкретного срока, в течение которого, лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе воспользоваться помощью защитника. В связи с этим, считаем необходимым дополнить ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ указанием на допуск защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента уведомления лица, подлежащего административной ответственности, о предстоящем составлении в отношении его протокола об административном правонарушении.

3) Понятие административного расследования необходимо закрепить в статье 28.7 КоАП РФ, дополнив часть 1 абзацем 2: «Административное расследование представляет собой комплекс процессуальных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения и вины нарушителя, их процессуальное оформление и квалификацию содеянного в соответствии с настоящим Кодексом». Кроме этого закрепить в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ перечень конкретных действий, которые осуществляются должностными лицами при назначении административного расследования.

4) Одной из проблем правоприменительной практики на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении является проблема надлежащего уведомления лица, в отношении которого ведется производство. Не надлежащее извещение должностными лицами административно-юрисдикционных органов является одной из основных причин, по которой постановления о назначении административного наказания признаются судами незаконными и отменяются.

Устранить данный пробел можно, указав в законе случаи, позволяющие считать извещение надлежащим при его фактическом неполучении, то есть критерии надлежащего извещения. Полагаем, что в КоАП РФ должны быть определены такие же требования к извещениям, как в гражданском и арбитражном процессе.

5) Одним из обстоятельств прекращения производства по делу является истечение сроков давности, предусмотренных ст. 4.5 КоАП РФ. Как представляется, в течение установленных законом двух месяцев субъекту юрисдикции затруднительно произвести все необходимые процессуальные действия, требующие достаточно продолжительного времени. В связи с этим необходимо внести изменение в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ – продлить основной срок вынесения постановления по делу до шести месяцев с момента совершения (обнаружения) правонарушения.

б) Одной из проблем КоАП РФ, связанной со стадией обжалования вынесенного по делу постановления, является невозможность обжалования участниками производства определений, вынесенных субъектами административной юрисдикции (за исключением определения об отказе в возбуждении дела). Судебная практика давно идет в направлении признания за лицом, в отношении которого ведется производство права обжаловать определение об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования. По нашему мнению, необходимо предусмотреть закрытый перечень обжалуемых определений, чтобы не допустить различных толкований.

7) В административном законодательстве отсутствует возможность пересмотра вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, по сравнению с арбитражным, уголовным или гражданским процессом. В настоящее время, органам административной юрисдикции все чаще приходится сталкиваться с необходимостью пересмотра решений, вынесенных в окончательной форме, в связи с новыми обстоятельствами. Однако в одних случаях суды признают возможность пересмотра постановлений по новым или вновь открывшимся обстоятельствам применяя аналогию гражданско-процессуального законодательства, в других же случаях отказываются в пересмотре постановления по делу. Таким образом, в целях исключения «двойного» толкования процессуальным норм по вопросу пересмотра вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, следует включить в КоАП РФ возможность участникам производства по делам об административных правонарушениях обращаться в вышестоящий суд с заявлением о возобновлении производства по делу об административном правонарушении, ввиду вновь открывшихся обстоятельств.

8) До сих пор актуальной остается проблема взыскания денежных средств по административным штрафам с лиц, привлеченных к административной ответственности. Граждане преднамеренно уклоняются от уплаты назначенного административного штрафа, и будучи даже привлеченными по статье 20.25

КоАП РФ продолжают не исполнять назначенные наказания в добровольном порядке. Решением обозначенной проблемы, на наш взгляд, могут выступить следующие меры: введение административной ответственности за неуплату административных штрафов, вынесенных судом, с применением санкций, которые носят исключительный характер (административный арест, обязательные работы).

В заключении, необходимо также отметить целесообразность принятия в Российской Федерации нового Кодекса об административной ответственности, который бы четко регламентировал производство по делам об административных правонарушениях, исключил произвольное толкование норм и реализовал важнейшие принципы осуществления судопроизводства при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.0.2015 г. №21-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

3 Арбитражно-процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31.12.2017 № 499-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

5 Федеральный закон от 02 октября 2007 г. №229-ФЗ (в ред. Федерального закона от 05.12.2017) «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

II. Специальная литература

6 Агапов, А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики / А. Б. Агапов. – М. : Статут, 2013. – 532 с.

7 Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : Проспект, 2012. – 385 с.

8 Административное право Российской Федерации: учебник для вузов /

- А.П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 2011. – 568 с.
- 9 Амелин, Р.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Р.В. Амелин, Е.А. Бевзюк, Ю.В. Волков. – М. : Проспект, 2014. – 712 с.
- 10 Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2013. – 682 с.
- 11 Борисов, Б.А. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ / Б.А. Борисов. – М. : Юстицинформ, 2012. – 693 с.
- 12 Веретенников, Н. Н. Порядок обжалования судебных постановлений и решений по делам об административных правонарушениях / Н. Н. Веретенников // Российское правосудие. – 2014. – № 10. – С. 62-67.
- 13 Веретенников, Н. Н. Апелляционное и кассационное судопроизводство по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики / Н. Н. Веретенников // Общество: политика, экономика, право. – 2016. – № 3. – С. 102-105.
- 14 Гвоздева, Е. В. Административное расследование по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения / Е. В. Гвоздева // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1. - С. 130-132.
- 15 Долгих, И. П. Административное расследование: проблемы и перспективы / И.П. Долгих, Г.М. Черняев // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2014. – № 17. – С. 13-17.
- 16 Долгих, И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях / И. П. Долгих // Законность. – 2014. – № 7. – С. 58-61.
- 17 Дугенец, А. С. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии / А. С. Дугенец // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 2 - 11.
- 18 Жданов, Н. М. Освобождение от административной ответственности / Н. М. Жданов // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 61-65.
- 19 Жирова, Ж. Роль прокуратуры в надзоре за исполнением законодатель-

ства об административных правонарушениях / Ж. Жирова // Законность. – 2008. – № 8. – С. 8-10.

20 Калюжный, Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях / Ю.Н. Калюжный. – М. : Юрайт, 2007. – 162 с.

21 Кисин, В. Р. Некоторые проблемы правового регулирования юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении / В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 40-43.

22 Кобликов, А. С. Учебник уголовного процесса / А. С. Кобликов. – М., 1995. – 243 с.

23 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11 – 18. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б.В. Россинского. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. – 880 с.

24 Колоколов, Н. А. Настольная книга мирового судьи: рассмотрение дел об административных правонарушениях: научно-практическое пособие / Н. А. Колоколов. – М.: Юрист, 2013. – 569 с.

25 Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Е. Н. Сидоренко – М.: Проспект, 2014. – 622 с.

26 Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова – М.: Юристъ, 2013. – 566 с.

27 Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. – М.: Проспект, 2012. – 648 с.

28 Максимов, И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. - М.: Норма, 2011. - 468 с.

29 Масленников, М. Я. Постановление по делу об административном правонарушении / отв. ред. А. С. Дугенец. – М. : НОУ Школа спецподготовки Витязь. – 2012. – 58 с.

30 Минашкин, Г. Г. Исполнение административного наказания как стадия производства по делам об административных правонарушениях / Г. Г. Минашкин // Юридическая наука. – 2015. – № 1. – С. 74-77.

31 Попов, Л. Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М. : Проспект, 2013. – 752 с.

32 Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Э. Г. Липатова, С.Е. Чаннова. - М. : ГроссМедиа, РОСБУХ, 2014. - 916 с.

33 Прохорова, О. В. Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь возникшим обстоятельствам / О. В. Прохорова // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 53 - 56.

34 Росинский, Б. В. Административная ответственность: курс лекций / Б. В. Росинский. – М. : Норма, 2013. – 596 с.

35 Салищева, Н. Г., Якимов, А. Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии пересмотра дела и исполнения решения по делу) / Н. Г. Салищева, А. Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 44 - 53.

36 Салищева, Н. Г., Якимов, А. Ю. О совершенствовании положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (по материалам Верховного Суда Российской Федерации) / Н. Г. Салищева, А. Ю. Якимов // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 39-45.

37 Семенистый, А. В. Правовые и организационные основы исполнения органами внутренних дел постановлений о назначении административных наказаний / А. В. Семенистый. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 142 с.

38 Слышалов, И. В. Обязательность исполнения постановления по делу об административном правонарушении в области дорожного движения / И. В. Слышалов // Психопедагогика в правоохранительных органах. –2006. – № 3. –

С. 23-26.

39 Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. инст., 2011. – 472 с.

40 Таджибов, В. Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции / В. Р. Таджибов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 816 - 823.

41 Тимошенко, И. В. Административная ответственность. Учебное пособие / И. В. Тимошенко. – М. : МарТ, 2012. – 296 с.

42 Трухачев, С. Б. Некоторые правовые аспекты контрольных полномочий судов общей юрисдикции в производстве по делам об административных правонарушениях / С. Б. Трухачев // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 45 - 48.

43 Цуканов, Н. Н. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 15 - 20.

44 Шатов, С. А. О некоторых проблемах пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях / С. А. Шатов // Российская юстиция. – 2008. – №7. – С. 30-33.

45 Шергин, А. П., Фефилова, В. Ф., Михайлов, А. А., Скворцов, С. М. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. М., 1985. – 120 с.

46 Якимов, А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 6-10.

III. Правоприменительная практика

47 Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации

уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – 25.01.2018.

48 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 40) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6. – С. 12-16.; 2014. – № 2. – С. 37-38.

49 Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 10.11.2011 №71) «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2003. – №3. – С. 18-22; 2012. – № 1. – С. 29-30.

50 Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 г. № 177-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Штатнова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав примечанием к статье 1.5 и статьей 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

51 Определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2014 г. № 2157-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Астаховой А.Ю., Виноградова Д.В. и других на нарушение их конституционных прав пунктами 2 и 4 части 1 статьи 29.7 Кодекса об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

52 Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016 г. «Дело Карелин (Karelin) против Российской Федерации (жалоба №926/08) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

53 Постановление Амурского областного суда от 20 июня 2017 г. по делу N 4-7-91/17 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

54 Постановление Амурского областного суда от 16 марта 2016 г. по делу N 4-7-57/16 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

55 Постановление Амурского областного суда от 30 марта 2015 г. по делу N 4-7-64/15 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

56 Решение Приморского краевого суда от 15 июня 2015 г. по делу № 7-21-654 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

57 Постановление Амурского областного суда от 3 ноября 2015 г. по делу № 4-7-603/15 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

58 Постановление Амурского областного суда от 8 октября 2014 г. по делу N 4-7-606/14 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

59 Постановление Тамбовского областного суда от 14 сентября 2012 года по делу № 4-а-215 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

60 Решение Благовещенского городского суда от 16 ноября 2017 года по делу №12-1491/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.