

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Понятие, сущность и виды административных наказаний»

Студент

Е.Д. Мерзлякова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Д.В. Иванчук

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » ____ 20 ____ г.



Тольятти 2018



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что административные наказания занимают наиважнейшее место в системе средств государственного принуждения. Тем самым они обеспечивают действенную реализацию государством функций блюстителя общественно значимых интересов. В связи с этим, главной государственной задачей выступает обеспечение эффективных и разумных условий для властного вмешательства в правовые возможности личности с тем, чтобы оправдать социальные ожидания, которые возлагаются на подобные право ограничительные меры.

Объектом исследования является система общественных отношений, складывающихся в сфере назначения и исполнения административных наказаний.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие основания, порядок назначения и исполнения административных наказаний.

Целью исследования является исследование теоретических, нормативных и правоприменительных проблем назначения административных наказаний, обоснование предложений по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практики его реализации.

Задачи исследования:

- рассмотреть историческое развитие института административных наказаний;
- исследовать понятие, цели и виды административных наказаний;
- рассмотреть порядок назначения административных наказаний;
- определить проблемы исполнения административных наказаний

Структура исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованных источников.

Содержание

Введение	4
Глава 1 Понятие и история развития административных наказаний в РФ	7
1.1 История развития административных наказаний в России	11
1.2 Общая характеристика административных наказаний	
Глава 2 Особенности назначения и исполнения административных наказаний в РФ	23
2.1 Цели, виды и практика административных наказаний в РФ	23
2.2 Назначение административных наказаний	48
2.3 Проблемы исполнения административных наказаний	55
Заключение	68
Список используемой литературы и источников	72

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что административные наказания занимают наиважнейшее место в системе средств государственного принуждения. Тем самым они обеспечивают действенную реализацию государством функций блюстителя общественно значимых интересов. В связи с этим, главной государственной задачей выступает обеспечение эффективных и разумных условий для властного вмешательства в правовые возможности личности с тем, чтобы оправдать социальные ожидания, которые возлагаются на подобные правоограничительные меры.

Административная ответственность является необходимым стимулятором правомерного поведения, содействует воспитанию чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством, повышению общественно-политической активности каждого гражданина.

Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ за годы его действия претерпел многочисленные изменения, что обусловлено стоящими перед федеральным законодателем целями совершенствования материально-правовых основ административной ответственности, оптимизации механизма производства по делам об административных правонарушениях.

Введение новаций в нормы, устанавливающие составы административных правонарушений, осуществляется на регулярной основе в связи с тем, что административная ответственность — это динамично развивающийся и изменяющийся институт, характеризующийся необходимостью постоянного выявления новых деяний, объективно общественно вредных и требующих соответствующей реакции со стороны правоприменителя.

Указанные обстоятельства актуализируют поиск вариантов стабилизации административно-деликтного законодательства и отражения в

нем тех явлений, которые сложились в правоприменительной практике, в т.ч. деятельности Верховного Суда РФ.

Сущность и основные признаки государственного принуждения как теоретической конструкции исследовались в трудах многих юристов, занимающихся изучением теории государства и права, особенно заметны работы С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, И. Ребане, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородского, О.Э. Лейста и других ученых.

Результатом такого внимания явилось разделяемое большинством авторов положение о правовом характере государственного принуждения, в связи с чем, данный институт стал именоваться государственно-правовым принуждением.

Значительный вклад в решение этого вопроса внесен во второй половине прошлого столетия Б.Т. Базылевым, Л.И. Каск, В.В. Серегиной, по мнению которых государственное принуждение как атрибут государственной власти неразрывно связано с правом и выступает только как правовое принуждение.

В работах указанных авторов, а также в иных исследованиях последних лет проводится обстоятельный анализ существующих научных концепций, взглядов по проблемам государственного принуждения.

Объектом исследования является система общественных отношений, складывающихся в сфере назначения и исполнения административных наказаний.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие основания, порядок назначения и исполнения административных наказаний.

Целью исследования является исследование теоретических, нормативных и правоприменительных проблем назначения административных наказаний, обоснование предложений по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практики его реализации.

Задачи исследования:

- рассмотреть историческое развитие института административных наказаний;
- исследовать понятие, цели и виды административных наказаний;
- рассмотреть порядок назначения административных наказаний;
- определить проблемы исполнения административных наказаний

Методологическую основу исследования составляют фундаментальные теоретические положения общей теории права, труды советских и российских ученых-административистов, а также специалистов в смежных отраслях права.

В ходе работы использовались диалектический метод познания, исторический, системный и целевой подходы к изучению проблемы.

Нормативная правовая база исследования включает в себя международные правовые акты, Конституцию Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, подзаконные акты, постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, региональные законы об административной ответственности.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно вносит определенный вклад в разработку проблемы повышения эффективности института административных наказаний.

Практическая значимость исследования. Основные положения работы могут быть использованы в практической деятельности должностных лиц, наделенных административно-юрисдикционными функциями.

Структура исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованных источников.

1 Понятие и история развития административных наказаний в РФ

1.1 История развития административных наказаний в России

Возникновение административных наказаний непосредственно связано с развитием науки административного права.

В России развитие науки административного права начинается приблизительно с середины 19 в. И заключается оно в применении зарубежной концепции полицейского права к российским общественным отношениям.

Чтобы отобразить историю развития административных наказаний, мне понадобилось обратиться к старым, но всё же не менее ценным источникам науки административного права, к учебникам по административному праву 1900-х гг. Ивановский В.В., профессор Императорского Казанского Университета, в своем учебнике по административному праву началом развития административного права как науки в России он определяет издание более или менее обширного труда в 1840 года профессором Санкт-Петербургского Университета Н. Рождественским «Основание государственного благоустройства с применением к Российским Законам», далее отмечает труд профессора Санкт-Петербургского Университета И. Андреевского в 1873-1874 гг. «Полицейское право», несколько крупных сочинений профессора Московского Университета Тарасова, также труды 1900-1910-х гг. П.Шеймнина, Э.Берендтса, В.Дерюжинского, Н.Беляевского.

В начале XX века российские ученые-юристы вплотную подошли к детальной проработке основополагающих понятий административного права. В работах А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, В.Ф. Дерюжинского, И.Т.

Тарасова и других ученых, представлено вполне современное понятие административного права¹.

В данных работах, благодаря влиянию процессов государственно-правового развития страны в условиях революции 1905-1907 годов, вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не полицейское, а правовое (конституционное) государство. Исследователи подчеркивали противоположность отношений между населением и правящей властью, отмечая, что в полицейском государстве эти отношения определялись не правом, а простым усмотрением представителей власти. «Взаимные отношения между государственными и частными лицами были исключены.

В правовом государстве, наоборот, эти отношения объединены в культурной деятельности представителей государственной власти и частных лиц и строятся на праве (законе), имеют место развитые органы самоуправления и частные общества».

Предупреждение как официальный вид наказания за мелкие публично-правовые нарушения известен юридической науке, «используется законодательством и применяется на практике в России уже более 150 лет – с момента принятия Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. В дореволюционном полицейском (административном) праве у этого вида наказания были разные названия: публичный выговор, замечание в присутствии суда, внушение. Применялась эта особая превентивно-воспитательная мера публично-правовой ответственности, как правило, мировыми и волостными судами, сельскими старостами и полицейскими чинами за маловажные преступления (проступки), совершенные без намерения (т.е. непредумышленно)»².

В советскую законодательную практику предупреждение как полноценный и самостоятельный вид уже административного взыскания

¹ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 118.

² Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. – С. 210.

было возвращено из дореволюционного права Постановлением ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 30 марта 1931 года, утвердившим Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке³.

В довоенном СССР предупреждение было введено в правоприменительную практику в противовес и как крайняя альтернатива высшим и самым строгим мерам наказания – расстрелам и многолетним заключениям в лагерях по политическим мотивам. «В отличие от суровых репрессивных мер сталинского режима, применяемых к немногим реальным политическим противникам и множеству мнимых врагов народа из активной и образованной части советского общества, для остального большинства абсолютно аполитичных и идеологически апатичных малограмотных обывателей тогдашней власти понадобилась превентивная мера одновременно и профилактики нарушений, устрашения нарушителей порядка и общественного спокойствия в сфере социалистического общежития и в коммунальном быту».

«Ставшие в первое же советское десятилетие общераспространенными, демонстративными и привычными сквернословие и употребление алкоголя в общественных местах, попрошайничество, приставание к добропорядочным гражданам из хулиганских побуждений, пьяные драки, мелкие кражи, «копеечные» обшеты и обвесы в магазинах и на рынках, внутрисемейные скандалы, коммунальные соседские склоки и т.д. уже не могли оставаться без внимания правоохранительных органов и требовали принятия властью каких-то, хотя бы формальных, средств воздействия»⁴.

«За незначительностью размеров зарплат, а зачастую и отсутствием тогда у людей заработка в денежном выражении (многие годы в СССР его заменяли для крестьян в деревнях так называемые трудодни, а в городах – продовольственные и вещевые талоны, пайки, карточки и другие

³ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.

⁴ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 118.

эквиваленты денег для «отоваривания» рабочих и служащих продуктами питания, одеждой и другими предметами первой необходимости и скудными бытовыми надобностями), денежные штрафы оказывались недостаточно эффективным средством пресечения и предупреждения многочисленных мелких правонарушений».

«В СССР, где после принятия в 1922 году первого советского Уголовного кодекса были законодательно разделены уголовные преступления и административные проступки, арест как мера административного взыскания отсутствовал и вплоть до 1941 года в отечественной законодательной и юрисдикционной практике за административные проступки не применялся»⁵.

«Введен снова он был как исключительная мера административного воздействия только в начальный период Великой Отечественной войны в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении»⁶.

Арест по этому Указу мог быть наложен на срок до шести месяцев к виновным в невыполнении предписаний военных властей или в нарушении законодательства, регламентирующего охрану общественного порядка и государственной безопасности: невыполнение установленных трудовых и военных повинностей, нарушение правил въезда, выезда из населенных пунктов и проживания в населенных пунктах, нарушения светомаскировки и т.д.»

Таким образом, рассматриваемая мера наказания за административные проступки была допущена к применению советским законодательством только в условиях военного времени в местностях, объявленных на военном положении властью военных начальников не ниже командира войскового соединения (дивизия, армия).

⁵ Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. – С. 212.

⁶ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 119.

«В первоначальной редакции Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 года административный арест на срок до пятнадцати суток разрешался к применению судами только за два правонарушения – по ст. 158 «Мелкое хулиганство» и по ст. 165 «Злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника». В первоначальной редакции КоАП РФ, принятого в декабре 2001 года, административный арест был предусмотрен в санкциях уже одиннадцати составов административных правонарушений; административный арест предусмотрен в санкциях двадцати четырех составов правонарушений»⁷.

Классификация наказаний на основные и дополнительные наказания как и в настоящее время, присутствовала и в КоАП РСФСР, ст. 25 предусматривала назначение в качестве как основных, так и дополнительных взысканий возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а так же конфискацию предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения.

1.2 Общая характеристика административных наказаний

Сущность и основные признаки государственного принуждения как теоретической конструкции исследовались в трудах многих юристов, занимающихся изучением теории государства и права, особенно заметны работы С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, И. Ребане, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородского, О.Э. Лейста и других ученых.

Результатом такого внимания явилось разделяемое большинством авторов положение о правовом характере государственного принуждения, в

⁷ Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 30 - 39.

связи с чем, данный институт стал именоваться государственно-правовым принуждением.

Значительный вклад в решение этого вопроса внесен во второй половине прошлого столетия Б.Т. Базылевым, Л.И. Каск, В.В. Серегиной, по мнению которых государственное принуждение как атрибут государственной власти неразрывно связано с правом и выступает только как правовое принуждение.

В работах указанных авторов, а также в иных исследованиях последних лет проводится обстоятельный анализ существующих научных концепций, взглядов по проблемам государственного принуждения.

Однако несмотря на достаточное внимание ученых к государственному принуждению, нет ни одной работы, посвященной нормативно-правовому анализу данного явления и определению его места в системе права.

Между тем признание правового характера государственного принуждения связано с изучением таких его свойств, как легальность и нормативность, характеризующих государственное принуждение с его формальной стороны.

Очевидно, что легальное государственное принуждение имеет правовую форму выражения и реализуется всегда посредством правоотношений. Вне права нет, и не может быть легального государственного принуждения⁸.

Но не любой правовой акт может быть формой выражения государственно-принудительной воли, а только тот, который обладает высшей юридической силой. В Российской Федерации в таком качестве выступают законодательные акты, принимаемые органами федеральной законодательной власти.

Но если государственное принуждение не существует вне права, а право есть совокупность правовых норм, то формой выражения

⁸ Султанов К.А. Правовые проблемы реализации отдельных положений законодательства об административных правонарушениях субъектов России // Вестник Московского университета МВД. 2016. N 5. С. 186 - 188.

государственного принуждения являются правовые нормы, содержащие меры принуждения и закрепляющие порядок их применения. И здесь возникает проблема. Признавая нормы права единственной формой государственного принуждения, с одной стороны, мы существенно облегчаем себе задачу, делаем исследование предметно-определенным и очерченным.

Познать государственное принуждение – значит определить место принуждения в системе права; выделить и изучить нормы права, содержащие меры принуждения; определить их качественную и количественную характеристику; оценить качество принудительного воздействия; выявить различия и особенности принудительного воздействия на разные общественные отношения и т.д.

Но с другой стороны, рассматривая принуждение в системе права, мы неизбежно столкнемся с общими проблемами теории права, правового регулирования, правоприменения и т.д., которые до сих пор актуальны и требуют своего разрешения.

Следовательно, познание нормативной структуры государственного принуждения невозможно без устранения противоречий, представленных в правовой науке, научных теориях о понятии, содержании и структуре норм права.

По своей природе административные наказания представляют собой важнейший элемент целостной системы мер административного принуждения, направленной в первую очередь на защиту общественных отношений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, соблюдения прав и законных интересов личности. То есть, в конечном итоге, административные наказания вписываются в систему нормативного регулирования общественных отношений⁹.

⁹ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.

Как обобщенная теоретическая категория понятие «наказание» - научная абстракция, лишь ориентирующая законодателя на определенные решения при установлении в законе конкретных санкций в зависимости от признаков того или иного вида наказания, то есть свойственных каждому виду правоограничений.

Через применение административных наказаний реализуется институт административной ответственности, который занимает важнейшее место в системе административно-правовых отношений.

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ за годы его действия претерпел многочисленные изменения, что обусловлено стоящими перед федеральным законодателем целями совершенствования материально-правовых основ административной ответственности, оптимизации механизма производства по делам об административных правонарушениях¹⁰.

Введение новаций в нормы, устанавливающие составы административных правонарушений, осуществляется на регулярной основе в связи с тем, что административная ответственность — это динамично развивающийся и изменяющийся институт, характеризующийся необходимостью постоянного выявления новых деяний, объективно

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. - № 256. - 2001.

общественно вредных и требующих соответствующей реакции со стороны правоприменителя.

Указанные обстоятельства актуализируют поиск вариантов стабилизации административно-деликтного законодательства и отражения в нем тех явлений, которые сложились в правоприменительной практике, в т.ч. деятельности Верховного Суда РФ.

С этой точки зрения представляется целесообразным обновление законодательства об административных правонарушениях, в связи с чем, требуются разработка и принятие нового КоАП РФ, способного решить многие проблемы правоприменения.

С учетом изложенного необходимо обратить внимание на подготовленный депутатами Государственной Думы В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным и В.А. Поневежским проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, в котором предпринята попытка вывести нормативно-правовое регулирование административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях на новый уровень, отвечающий требованиям укрепления правового государства¹¹.

Прежде всего, следует обратить внимание на ряд положительных моментов в проекте, которые могут устранить отдельные проблемы в правоприменительной деятельности.

Во-первых, его разработчиками предложено установить систематизированный перечень вопросов, по которым Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы, Центральный банк РФ в пределах своих полномочий вправе издавать подзаконные нормативные и правовые акты в сфере административной ответственности (ч. 2 ст. 1.3 проекта).

¹¹ Паспорт проекта Федерального закона N 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) // СПС Консультант плюс

Данный перечень важен с точки зрения законодательной техники, поскольку наглядно демонстрирует полный спектр сфер деятельности органов государственного управления, которые требуют подзаконного нормативного правового регулирования, в то время как в действующем законодательстве возможность подзаконного регулирования определяется с учетом целесообразности для конкретных сфер материально-правовых или процессуальных отношений в области административной ответственности.

Во-вторых, систематизированы и изложены в отдельной статье полномочия органов местного самоуправления в сфере правового регулирования административной ответственности (ст. 1.5 проекта), что четко очерчивает их правовые возможности, которые в настоящее время с должной степенью определенности не установлены.

В-третьих, в ст. 2.1 проекта выделен ряд моментов, которые в совокупности образуют легальное определение понятия административной ответственности, содержащее все ее необходимые признаки. Таким образом, в случае его принятия законодателем будет выражена официальная позиция относительно указанной дефиниции, что позволит разрешить распространенные в административно-правовой литературе споры по поводу ее сущности.

В-четвертых, предложена большая степень конкретизации принципа законности, по сравнению с действующим нормативно-правовым регулированием (ст. 2.5 проекта).

В частности, предполагается изложение правовых норм, устанавливающих административную ответственность с точной, ясной и недвусмысленной формулировкой, в строгом соответствии с положениями Общей 100 части предлагаемого к принятию Кодекса и с учетом положений федеральных законов, законов субъектов РФ и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, устанавливающих обязанности, правила поведения и запреты, за неисполнение, ненадлежащее исполнение и нарушение которых устанавливается административная ответственность.

В-пятых, предложено определение понятия административного правонарушения как виновно совершенного, противоправного, причиняющего вред охраняемым законом общественным отношениям деяния (действия или бездействия) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 3.1 проекта). Формулировка «причиняющее вред охраняемым законом общественным отношениям» характеризует административное правонарушение как общественное вредное деяние, но не опасное.

В случае принятия данного проекта будут разрешены длившиеся несколько десятилетий споры относительно наличия или отсутствия признака общественной вредности административного правонарушения.

Позицию разработчиков проекта следует поддержать, поскольку необходим критерий, позволяющий провести четкое отграничение административного правонарушения от преступления. Признак общественной вредности административного правонарушения ни в утратившем силу, ни в действующем законодательстве не получил отражения, хотя материальный признак преступления – общественная опасность — закреплен в действующем Уголовном кодексе РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. От 7 июня 2017 г.)¹². Таким образом, на законодательном уровне может быть установлен полный перечень признаков административного правонарушения.

В-шестых, определены понятия различных видов административных правонарушений – длящихся, продолжаемых, однородных, неоднократных и повторных (ст. 3.3 проекта).

Отсутствие в действующем административно-деликтном законодательстве соответствующих дефиниций порождало и продолжает порождать проблемы в практической деятельности субъектов

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года № 63-ФЗ //Российская газета. - 1996. - № 113.

административной юрисдикции, поскольку официальное толкование отдельных перечисленных терминов содержится только в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

До сих пор нет официальных разъяснений относительно того, какие административные правонарушения считать продолжаемыми.

Вместе с тем обращает на себя внимание отсутствие в проекте дефиниции малозначительного административного правонарушения, хотя такой термин используется в ряде его норм (п. 7 ст. 6.1, 6.6 проекта) в качестве основания для освобождения от административной ответственности.

На наш взгляд, законодателю не следует игнорировать вопрос содержания указанного понятия, поскольку он имеет большое практическое значение ввиду частого и неоднозначного применения ст. 2.9 действующего КоАП РФ.

Отсутствие законодательного определения малозначительности компенсируется в настоящее время разъяснениями Верховного Суда РФ, а в случае принятия нового КоАП РФ данный судебный орган будет вынужден повторно выражать свою позицию по данному вопросу, что обуславливает целесообразность введения законодательного определения понятия малозначительного административного правонарушения. Кроме того, в разъяснениях Верховного Суда РФ имеются примеры составов административных правонарушений, которые по своему характеру в принципе не могут быть признаны малозначительными. Над этим вопросом следует задуматься и разработчикам проекта и установить перечень таких составов, чтобы исключить возможность необоснованного освобождения виновных лиц от административной ответственности.

В-седьмых, предполагается возможность привлечения к административной ответственности граждан, достигших 14 лет, но лишь в исключительных случаях (ч. 1 ст. 3.4 проекта).

Таким образом, может быть учтена законодательная практика отдельных государств Западной Европы и стран бывшего Союза ССР, где также предусматривается такая возможность. Можно полагать, что лица, достигшие данного возраста, в полной мере способны осознавать фактический характер и общественную вредность отдельных деяний, таких как мелкое хулиганство или мелкое хищение. В то же время в ст. 3.4 проекта необходимо указать перечень составов административных правонарушений, по которым несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности по достижении 14 лет. Этот вывод подтверждает и анализ содержания Особенной части исследуемого проекта, где по отдельным составам административных правонарушений не имеется указаний относительно возможности привлечения совершивших их лиц к административной ответственности при достижении ими 14-летнего возраста.

В-восьмых, разработчиками проекта предлагается установить новые виды административных наказаний, что также заслуживает поддержки, поскольку а их введение давно напрашивалось (административный запрет на посещение не только спортивных, но и публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в 2 качестве пассажиров; ликвидация юридического лица), а также распространить на юридических лиц лишение специального права, которое в настоящее время применяется только к физическим лицам (ст. 4.2 проекта).

Предлагаемые меры носят очевидный карательный характер, и их введение будет способствовать достижению цели предупреждения совершения отдельных видов административных правонарушений¹³.

Тем не менее, следует высказать некоторые замечания по проекту в целом и выделить ряд концептуальных недоработок, которые целесообразно устранить в рамках последующей работы над данным законопроектом.

Авторы проекта предлагают отнести к полномочиям Российской Федерации в сфере правового регулирования административной ответственности установление оснований освобождения от административной ответственности и административного наказания. Данная позиция может быть поддержана только в части установления тех оснований, которые являются универсальными.

Вместе с тем как федеральным, так и региональным законодателем, предусматривается обязательность освобождения от административной ответственности по отдельным составам административных правонарушений, что отражается в примечаниях к статьям Особенной части КоАП РФ и региональных законов об административных правонарушениях (например, лицо освобождается от административной ответственности в случае добровольной сдачи наркотических средств).

На наш взгляд, региональный законодатель также вправе решать, какие обстоятельства могут обусловить устранение общественной вредности отдельных административных правонарушений, ответственность за совершение которых устанавливается в региональном административно-деликтном законе, и соответственно необходимость освобождения от административной ответственности.

Кроме того, предлагается также на уровне федерального законодательства установить порядок создания и основы осуществления деятельности административных комиссий (п. 11 ч. 1 ст. 1.3 проекта).

¹³ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.

Указанная новация не вызывает возражений, поскольку позволит устранить противоречивые подходы к их организации, содержащиеся в региональном законодательстве. В то же время организационно-правовому статусу комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав разработчиками проекта не было уделено внимания.

Основной функцией данных комиссий является рассмотрение дел об административных правонарушениях. Помимо этого, они названы среди субъектов как федеральной, так и региональной административной юрисдикции (ст. 43.1 проекта). Следовательно, нуждается в уточнении вопрос о том, в чьем ведении должно находиться установление порядка создания и основ осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В связи с этим считаем целесообразным дополнить п. 11 ч. 1 ст. 1.3 проекта указанием на эти комиссии, поскольку данные полномочия должны относиться к прерогативам федерального законодателя. Возникает вопрос и об «иных коллегиальных органах», уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, о которых в ст. 1.3 проекта не упоминается, однако они названы в числе таковых в п. 1 ч. 2 ст. 43.1 проекта. Полагаем, что вопрос об их создании и деятельности не является актуальным ввиду отсутствия у термина «иные коллегиальные органы» конкретного содержания.

Практике регионального законотворчества и известны лишь единичные примеры создания подобных органов. Поскольку закон на единичные случаи не принимается и в таких органах нет необходимости, о целесообразно исключить упоминание о них из законопроекта.

Как уже отмечалось, ст. 1.3, 1.4 проекта предусматривают возможность подзаконного нормативно-правового регулирования, что отнесено к полномочиям как Российской Федерации, так и ее субъектов.

С одной стороны, по отдельным вопросам принятие органами исполнительной власти и некоторыми иными органами государственного

управления нормативных актов для обеспечения исполнения положений КоАП РФ необходимо. Однако к таким вопросам должны относиться те, которые не могут быть урегулированы законодателем, либо регулирование которых на законодательном уровне нецелесообразно.

В частности, речь идет об утверждении различных перечней, таких как перечни должностных лиц, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, а также применять административное задержание; перечень товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по делам об административных) правонарушениях и подлежащих уничтожению. Применительно к названным перечням должностных лиц следует отметить, что их определение в законодательном порядке нецелесообразно ввиду того, что их наименования входят в прерогативу органов государственного управления и подвергаются изменениям.

С другой стороны, в перечне вопросов, по которым в проекте предполагается подзаконное правовое регулирование, имеются и такие, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, предполагают их ограничение и содержат связанный с этим процессуальный порядок¹⁴.

Например, к таким вопросам отнесен порядок исполнения постановления суда о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством РФ (п. 13 ч. 2 ст. 1.3 проекта). Подзаконное регулирование подобных вопросов способно привести к нестабильности такого рода положений, проведению ведомственных интересов, что может обусловить нарушение законности.

Несмотря на положительную оценку выделения авторами проекта категорий административных правонарушений в зависимости от их характера, с точки зрения законодательной техники, вызывает вопрос их наименования (ч. 1 ст. 3.2 проекта).

¹⁴ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653.

Можно согласиться с наименованиями «грубое» и «значительное» административные правонарушения. Однако термин «менее значительные» не подходит для обозначения категории «административные правонарушения» ввиду его сравнительного характера. Вследствие этого требуется подобрать более подходящий – конкретный – термин.

В заключение следует отметить, что принятие проекта данного закона ввиду наличия ряда существенных улучшений может положительным образом повлиять на правоприменительную практику по привлечению к административной ответственности, однако в нем имеются некоторые недоработки, снижающие качество нормативно-правового регулирования. Принятие в перспективе нового КоАП РФ представляется целесообразным, однако вышеизложенные и некоторые иные недостатки проекта требуют устранения в ходе текущей законопроектной деятельности.

Глава 2. Особенности назначения и исполнения административных наказаний в РФ

2.1 Цели, виды и практика административных наказаний в РФ

Административным наказанием называют меру юридической ответственности, которая обычно назначается лицу за то, что оно совершило нарушение правопорядка. То есть, нарушитель в обязательном порядке должен понести определенные последствия, строгость которых зависит от вида самого нарушения.

Оно применяется с воспитательной целью, но при этом соблюдая законы и прививая человеку чувство уважения к окружающим его людям и правопорядку. Помимо этого, административное наказание используют и для того, чтобы предупредить правонарушения в будущем.

Кроме того, согласно Кодексу об административных правонарушениях (сокращенно КоАП), предупреждение совершения новых нарушений, как самим нарушителем, так и остальными лицами является главной задачей наказания. Интересно, что именно КоАП РФ стал первым нормативным актом, в котором административно-карательные санкции называются именно наказаниями. Ранее, во всех документах, они назывались административными взысканиями¹⁵.

Виды административных наказаний имеет право устанавливать только КоАП РФ. На настоящий момент, в нем приведены десять видов административных наказаний.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

предупреждение;

административный штраф;

¹⁵ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 108.

конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

административный арест;

административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

дисквалификация;

административное приостановление деятельности;

обязательные работы;

административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В прошлом году рассмотрено порядка 7,2 млн. дел об административных правонарушениях.

Основные категории рассмотренных дел об административных правонарушениях в 2017 году

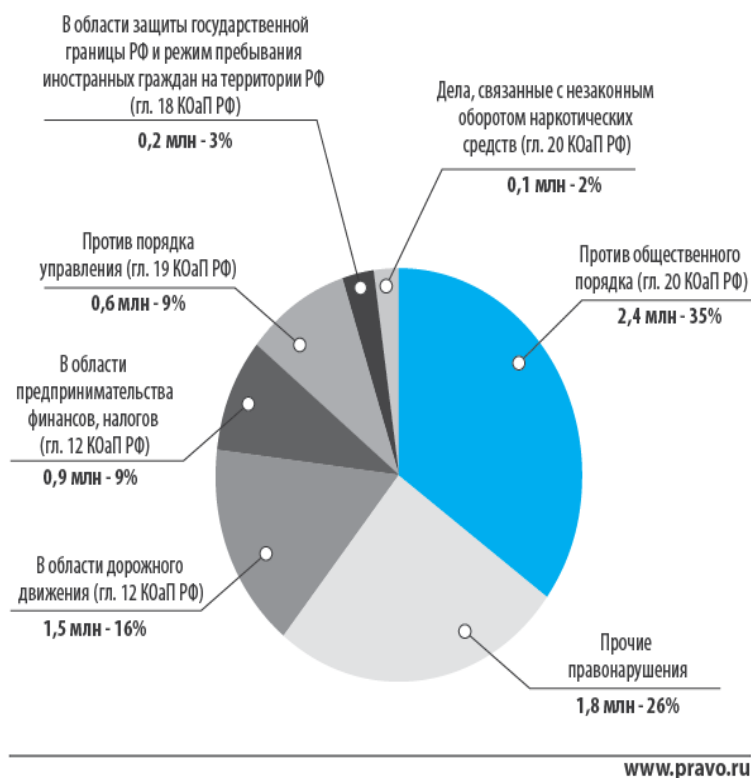


Рисунок 2.1 – Основные категории рассмотренных дел об административных правонарушениях в 2017 году

Основной вид административного наказания – это штраф, они встречаются в 70% случаев. В прошлом году назначено 3,9 млн. штрафов. Средний размер взыскания с гражданина составил 7000 руб., с организации – 400 000 руб. Реже наказывают административным арестом (1 млн., или 18%) и обязательными работами (350 000, или 6%). Кроме того, менее 400 000 человек в прошлом году лишили права управления транспортным средством.

Так, представитель УК обратился в суд с жалобой на постановление другого судьи и привлечение управляющей компании к административной ответственности по ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ в виде штрафа.

В отношении должностного лица УК был составлен протокол о нарушении правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению МКД.

Данное нарушение выразилось в неполном раскрытии информации на сайте Реформа ЖКХ. По ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ на управляющую компанию наложили административный штраф. Но представитель УК не согласился с постановлением, поскольку дело было возбуждено только спустя 6 месяцев с момента обнаружения правонарушения и 4 месяца с момента устранения выявленных нарушений. Кроме того, на момент возбуждения дела не действовала ст.7.23.3 КоАП РФ¹⁶.

Вместо неё действовала другая норма - ст.7.23.1 КоАП РФ, которая позднее утратила силу согласно ст.1 ФЗ №263 от 21.07.2014 года. Судом установлено, что на сайте Реформа ЖКХ управляющей компанией не в полном объёме размещена информация, предусмотренная п.3 и 3 (1) Стандарта раскрытия.

Следовательно, УК должна была разместить информацию о своей деятельности в указанном выше источнике. Но это правонарушение не является длящимся (п.14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных

¹⁶ Решение Самарского Областного суда от 12.1.2015г. по делу № 21-1454/2015// СПС «КонсультантПлюс».

правонарушениях»). Обязанность по размещению информации о деятельности УК не была устранена. Ответственность за данное нарушение предусмотрена по ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ, которая на тот момент не действовала.

Согласно ч.1, 2 ст.1.7 КоАП РФ, на лицо, признанное виновным в правонарушении, налагается штраф на основании закона, действовавшего на момент совершения административного нарушения. Но ст.7.23.1 КоАП РФ уже утратила свою силу. Поэтому наказание по ней не может быть актуальным.

Суд пришёл к выводу, что производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению, если закон, установивший административную ответственность, утратил силу (п.5 ч.1 ст.24.5 КоАП РФ). На основании вышеизложенного суд счёл нужным прекратить производство по делу в отношении управляющей компании и отменить административное наказание в виде штрафа.

Во втором примере заместитель начальника ГЖИ Пермского края обратился в суд с жалобой на решение судьи по делу об административном правонарушении по ч.1 ст.7.23.1 КоАП РФ. В данном деле судья вынес решение в пользу управляющей компании, не признав её виновной и прекратив производство по делу.

Однако суд своим постановлением №44А-1164/2015 4А-1164/2015 от 14 декабря 2015 года снова встал на защиту управляющей компании и оставил без удовлетворения жалобу сотрудника ГЖИ.

После проверки управляющей компании ГЖИ выявила неполноту раскрытия информации на сайте Реформа ЖКХ в части п.9, 10, 12, 13 и п.п.б п.11 Стандарта и хотела, чтобы на УК «СервисМастерСтрой» наложили штраф в размере 30 000 рублей по ч.1 ст.7.23.1 КоАП РФ.

Проверив законность и обоснованность доводов УК «СервисМастерСтрой» судья отменил постановление на основании того, что ст.7.23.1 КоАП РФ утратила силу (ФЗ №263 от 21.07.2014 года). После

рассмотрения материалов дела судья пришёл к выводу о несостоятельности жалобы заместителя начальника ГЖИ Пермского края и прекратил производство по делу.

В следующем случае судья Саратовской области, рассмотрев жалобу директора УК «Строймонтаж» на постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении по ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ, вынес решение №12-113(1)/2015 12-113/2015 от 9 декабря 2015 года в пользу данной управляющей компании.

Ранее мировой судья признал УК «Строймонтаж» виновной в нарушении п.3 Стандарта раскрытия информации на сайте Реформа ЖКХ и назначил ей наказание в виде административного штрафа в размере 50 000 рублей. На портале Реформа ЖКХ отсутствовала информация о выполняемых работах и оказываемых услугах по содержанию и ремонту общего имущества в МКД, их стоимости, сведения об оказываемых коммунальных услугах, тарифах и нормативах потребления, данные о проведённых общих собраниях собственников, их результатах.

Не согласившись с постановлением руководитель УК «Строймонтаж» обратился в суд с требованием о его отмене в связи с отсутствием в действиях управляющей компании состава правонарушения. Руководитель УК заявил, что вся информация была размещена на Реформе ЖКХ в указанные сроки. Кроме того, размещаемая информация за отчётный период подлежит размещению 1 раз и является актуальной на весь отчётный период.

Не по вине управляющей компании на сайте Реформа ЖКХ все раскрытые данные и текущие анкеты были перенесены в архив. Администратор сайта, Государственная корпорация Фонд содействия реформированию ЖКХ, без предупреждения заархивировал прежние формы раскрытия информации. Несмотря на проведенные действия, количество и качество размещённой УК информации на Реформе ЖКХ осталось прежним.

Руководитель УК также сослался на тот факт, что ГЖИ не открывала архивную вкладку, поэтому вывела преждевременное и ошибочное суждение

об отсутствии требуемой информации. Между тем, размещённая на сайте Реформа ЖКХ информация в архивных анкетах считается раскрытой. В ходе судебного разбирательства было установлено, что УК «Строймонтаж» произвела раскрытие информации на сайте Реформа ЖКХ, которая находится в разделе «Архив анкет». Руководствуясь материалами дела, судья пришёл к выводу об отсутствии состава административного правонарушения по ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ в действиях УК Строймонтаж». Производство по делу прекращено.

Прокуратура совместно со специалистом ГЖИ Краснодарского края провела проверку управляющей компании на предмет соблюдения требований Стандарта раскрытия информации. Проверка выявила отсутствие на сайте Реформа ЖКХ информации о кадастровых номерах, площадях земельных участков в составе общего имущества МКД, коммунальных услугах, выполняемых работах и оказываемых услугах по содержанию и ремонту общего имущества, капитальном ремонте, проведённых общих собраниях собственников.

Однако УК «Легатор» не согласна с постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку документ не соответствует требованиям законодательства. Управляющая компания пояснила, что представителю была выдана на руки лишь справка по результатам проверки без подписи представителя прокуратуры вместо акта или протокола.

Также УК заявила, что в ходе проверки были обследованы 5 МКД. Но о дате, времени и месте проведения проверки, предоставления технической документации управляющая компания не была предупреждена. Выявленные нарушения, указанные в справке по итогам проверки, ничем не подтверждены.

УК «Легатор» сообщила, что прокурор нарушил сроки составления постановления об административном правонарушении, так как документ должен быть составлен в течение 2 суток, а не 2 месяцев с момента

выявления правонарушения (ст.28.5 КоАП РФ). В справке о результатах проверки указана другая дата, а не день её проведения. Судья в ходе заседания установил, что в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении указана неверная дата совершения УК данного нарушения.

Кроме того, нарушены сроки вынесения постановления, поскольку оно не может быть вынесено спустя 2 месяца со дня совершения административного правонарушения (ч.1 ст.4.5 КоАП РФ).

На основании рассмотренных материалов дела суд принял решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении по ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности.

Реестр дисквалифицированных лиц представляет собой ресурс, с помощью которого можно проверить конкретного гражданина на применение к нему такого вида административного наказания как дисквалификация. Данный вид наказания применяется за совершение административного правонарушения в сфере профессиональной деятельности.

Суть дисквалификации заключается в ограничении права физического лица на занятие предпринимательской или иной деятельностью, разрешенной законом, в т. ч.:

права замещать некоторые гражданские должности;

руководить организацией (в т.ч. занимать должности в исполнительном органе управления);

участвовать в предоставлении государственных и муниципальных услуг и т. д. (п. 1 ст. 3.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях, далее - КоАП).

Срок давности привлечения к ответственности за нарушения, влекущие применение дисквалификации лица, составляет 1 год с момента совершения

такого нарушения (при длящемся нарушении — с момента обнаружения) (п. 3 ст. 4.5 КоАП).

Перечень лиц, к которым может быть применена дисквалификация, содержится в п. 3 ст. 3.11 КоАП.

Дисквалификация в качестве наказания предусматривается КоАП РФ за нарушения в различных сферах законодательства, например,:

нарушение трудового законодательства — ст. 5.27 КоАП (постановление Благодарненского райсуда Ставропольского края от 30.07.2015 по делу № 5-205/2015);

нарушение порядка ценообразования — ст. 14.6 КоАП (постановление Ленинского райсуда Тульской области от 24.09.2015 по делу № 5-135/15);

невыполнение в срок законного предписания — ст. 19.5 КоАП (постановление Ахтубинского райсуда Астраханской области от 10.09.2015 по делу № 5-193/2015) и другие.

Дисквалификация может быть применена к лицу только судом (п. 1 ст. 3.11 КоАП).

Госорган, уполномоченный на составление и ведение реестра дисквалифицированных лиц, — это ФНС России. Информацию, содержащуюся в данном реестре, может запросить любое заинтересованное лицо (п. 1 Порядка предоставления сведений..., утвержденного приказом ФНС России от 31.12.2014 № НД-7-14/700@).

Сведения представляются в виде выписки (п. 3 Порядка), содержащей следующие данные:

дату и номер выписки;

реквизиты вступившего в законную силу постановления или решения суда;

название суда, вынесшего этот судебный акт;

данные гражданина, информация о котором запрашивается (фамилию, имя, отчество, дату и место рождения);

реестровый номер дисквалифицированного лица, срок и дату окончания соответствующего наказания.

Плата за выписку установлена постановлением Правительства РФ от 03.07.2014 № 615 и составляет 100 рублей.

Также получить такую информацию можно на сайте налоговой службы бесплатно.

Если запрашиваемой информации в указанном реестре не содержится, заинтересованному лицу выдается соответствующая справка (абз. 2 п. 3 Порядка), в которой указываются:

дата формирования и номер такой справки;

фамилия, имя, отчества гражданина, информация о котором запрашивается, его дата и место рождения;

информация, что данное лицо в реестре не значится.

Срок изготовления справки, как и выписки, составляет 5 рабочих дней с момента получения запроса информации (п. 10 Порядка). В том случае, когда однозначно определить физическое лицо не удалось, заинтересованному лицу выдается Информационное письмо, в котором указывается соответствующие причины.

Таким образом, дисквалификация является специальным видом административного наказания, применяемым только к должностным лицам и гражданам, и заключается в лишении их права занимать определенную должность или вести определенную деятельность. Сведения о дисквалифицированных лицах можно запросить в ФНС России. Данная информация носит открытый характер и может быть предоставлена любому заинтересованному лицу.

Лишение права управления транспортными средствами назначается за проступки административного характера, связанные с безопасностью движения на дорогах. Такое ограничение права назначается в виде наказания по следующим основаниям:

за правонарушение, закрепленное в КоАП РФ, где в виде наказания предусмотрено лишения права управления транспортными средствами;

отказ от исполнения требований, заявленных в исполнительном документе, выдаваемом судебными органами РФ.

Вместе с тем основной массив нарушений, когда по нормам КоАП РФ назначается лишение права управления транспортными средствами, обозначен в гл. 12 КоАП РФ. За несоблюдение норм по использованию тракторов согласно ст. 9.3 КоАП РФ также определено изъятие удостоверение тракториста-машиниста.

В определенных в ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ случаях по правилам ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ наказание за данные проступки в виде лишения права управления транспортными средствами должно быть заменено штрафом в 5 000 руб.

Вместе с тем по правилам ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ лишение права управления транспортными средствами может быть назначено за проступки, предусмотренные в некоторых статьях гл. 12 КоАП РФ, в виде дополнительной меры наказания.

В России права управления транспортом лишают за нарушения, закрепленные в гл. 12 и ст. 9.3 КоАП РФ или ст. 67.1 закона № 229.

Так, в гл. 12 КоАП РФ предусмотрено множество нарушений, за которые могут лишить данного права. Приведем некоторые из них в качестве примера:

управление транспортом без номеров, а также с видоизмененными номерами, использование заведомо ложных номеров (чч. 2, 3 ст. 12.2 КоАП РФ);

оснащение передней части транспорта световыми и отражающими, издающими звуки устройствами, идущими вразрез с требованиями Основных правил по допуску транспорта к эксплуатации (чч. 3, 4, 5, 6 ст. 12.5 КоАП РФ);

вождение в нетрезвом состоянии, а также допуск владельцем транспорта к управлению другого лица в таком состоянии (чч. 1, 2 ст. 12.8 КоАП РФ);

нарушение скоростного режима с превышением более чем на 60, 80 км/час (чч. 4, 5 ст. 12.9 КоАП РФ);

проезд через пути железнодорожного сообщения с нарушением (чч. 1, 3 ст. 12.10 КоАП РФ) и т. д.

Лишение права управления транспортными средствами в качестве наказания назначается лицами, в чью компетенцию согласно правилам гл. 23 КоАП РФ включается рассмотрение соответствующего правонарушения.

По правилам гл. 23 КоАП РФ лишение права управления транспортными средствами производится:

судьями судов общей юрисдикции;

должностными лицами МВД;

представителями федерального органа транспортного надзора.

По правилам п. 3 ст. 3.8 КоАП РФ к лицам с инвалидностью нельзя применять такое наказание, как лишение права управления транспортными средствами. В качестве исключений закреплены случаи, когда лицо совершает одно из следующих нарушений административного характера:

вождение в нетрезвом виде или дозволение водить транспорт лицу в таком виде (чч. 1, 2 ст. 12.8 КоАП РФ);

повторное нарушение скоростного ограничения (ч. 7 ст. 12.9 КоАП РФ);

повторное нарушение правил проезда через пути железнодорожного сообщения (ч. 3 ст. 12.10 КоАП РФ);

езда против движения, совершенная повторно (ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ);

совершенная повторно езда по односторонней дороге против движения (ч. 3.1 ст. 12.16 КоАП РФ);

причинение легкой и средней степени телесного повреждения вследствие нарушения норм движения и эксплуатации транспорта (ст. 12.24 КоАП РФ);

отказ от теста на алкоголь (ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ);

скрытие с места ДТП, а также прием алкогольных напитков или наркотических средств после ДТП или непосредственно перед требованием сотрудника Госавтоинспекции пройти тест на алкоголь (ч.ч. 1 и 3 ст. 12.27 КоАП РФ).

Пожизненное лишение права управления транспортными средствами не применяется ни как мера наказания за административный проступок, ни как мера воздействия на должников в исполнительном производстве. Основные правила, согласно которым лиц лишают права водить транспорт, определяются в ст. 3.8 КоАП РФ.

По правилам п. 2 данной статьи лиц не лишают их специального права меньше чем на месяц и больше чем на 3 года. Какой именно срок будет в каждом случае, решается в зависимости от нарушения, за которое назначает такое наказание. К примеру:

за управление незарегистрированным авто во второй раз лицо лишается своего права на срок до 3 месяцев;

управление авто с заведомо ложными номерами права лишают на 6–12 месяцев;

управление транспортом с установленными на нем звуковыми, световыми сигналами специального назначения без разрешения срок лишения права составляет 1–1,5 года;

использование таких же средств, установленных без разрешения, в момент движения транспорта срок лишения составляет 1,5–2 года и т. д.

В некоторых случаях может быть назначено иное наказание. Так, за покидание места ДТП вместо лишения прав согласно санкции ч. 2 ст. 12.27 КоАП может быть назначен арест на 15 суток.

Так, по одному из дел Верховный Суд отменил все судебные решения в части лишения водителя прав вследствие несоблюдения порядка медицинского освидетельствования. Все дело в том, что соответствующая инструкция предполагает осуществление нескольких тестов. Однако в рассматриваемом случае было проведено только одно исследование.

В результате судьи высшей инстанции сочли акт медицинского освидетельствования ненадлежащим доказательством алкогольного опьянения. Как следствие, водитель освобожден от наказания и административное дело в отношении него было прекращено ввиду сроков давности.

Другое решение Верховного Суда также касается несоблюдения порядка медосвидетельствования. Дело в том, что врач произвел замеры двумя разными приборами, которые имели разные погрешности.

В результате оказалось, что уровень алкоголя в крови водителя был едва выше допустимых показателей. Поэтому суд счел результаты медицинского освидетельствования также неубедительными.

Третий случай также касается нарушений, допущенных медиками. В отношении водителя было проведено три замера, однако в акте медицинского освидетельствования не был указан временной интервал.

Кроме того, одно из исследований показало, что уровень алкоголя в крови водителя был ниже допустимого. Поэтому Верховный Суд счел результаты медиков неубедительными. Вдобавок ко всему, у владельца машины не было зафиксировано признаков опьянения, что также немаловажно.

Следует также сказать, что суд в делах, связанных с лишением прав, учитывает наличие отягчающих обстоятельств, а также личность нарушителя.

Так, основанием отмены решения о лишении водительских прав послужило нарушение Инструкции по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет

транспортным средством, и заполнению учетной формы 307/У-05 «Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» (приложение № 3 к Приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»), поскольку заключение о нахождении Томшина А.Е. в состоянии опьянения сделано медицинским работником исключительно на основании клинических признаков опьянения без проведения химико-токсикологического исследования биологических сред с целью определения средств (веществ) или их метаболитов.

Согласно тексту Постановления Верховного Суда РФ от 10.03.2015 г. Дело № 45-АД15-2: Основанием для вынесения постановления о назначении Томшину А.Е. административного наказания по части 1 статьи 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях послужил тот факт, что он 10 марта 2014 г. в 17 часов 00 минут на ул. Строителей в г. Кушва Свердловской области в нарушение пункта 2.7 Правил дорожного движения управлял транспортным средством марки « », государственный регистрационный знак , находясь в состоянии опьянения. С таким решением согласиться нельзя по следующим основаниям. Исходя из положений части 1 статьи 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административного наказания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

По делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, надлежит учитывать, что доказательствами состояния опьянения водителя являются акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акт медицинского освидетельствования на

состояние опьянения (пункт 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁷).

В силу части 1.1 статьи 27.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения в соответствии с частью 6 настоящей статьи.

При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, основанием полагать, что водитель Томшин А.Е. находится в состоянии опьянения, послужили выявленные у него сотрудниками ДПС ГИБДД признаки опьянения — резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке (л.д. 8). В результате проведенного сотрудниками ДПС ГИБДД освидетельствования Томшина А.Е. на состояние алкогольного опьянения был получен отрицательный результат (л.д. 8).

В связи с наличием признаков опьянения при отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения сотрудники ДПС ГИБДД предъявили Томшину А.Е. требование о

¹⁷ Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения. По результатам проведенного медицинским работником освидетельствования Томшина А.Е. на состояние опьянения было вынесено заключение о нахождении его в состоянии опьянения, что зафиксировано в соответствующем акте от 10 марта 2014 г. № 22 (л.д. 10). Вместе с тем при вынесении заключения о состоянии опьянения и составлении акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, от 10 марта 2014 г. № 22 медицинским работником не соблюдены требования Инструкции по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и заполнению учетной формы 307/У-05 «Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» (приложение № 3 к Приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения») (далее — Инструкция).

Согласно пунктам 11, 12 Инструкции при освидетельствовании во всех случаях осуществляется исследование выдыхаемого воздуха на алкоголь. Результаты исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя заносятся в Акт.

При наличии клинических признаков опьянения и отрицательном результате определения алкоголя в выдыхаемом воздухе отбирается проба биологического объекта для направления на химико-токсикологическое исследование с целью определения средств (веществ) или их метаболитов (за исключением алкоголя), вызвавших опьянение. В пункте 16 Акта указывается, какой биологический объект взят для проведения химико-токсикологического исследования¹⁸.

¹⁸ Обзор судебной практики применения части 1 статьи 20.25 КоАП РФ за 2014 год Мурманского областного суда // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с пунктом 16 Инструкции заключение о состоянии опьянения в результате употребления алкоголя выносится при положительных результатах определения алкоголя в выдыхаемом воздухе при помощи одного из технических средств измерения, проведенного с интервалом 20 минут, или при применении не менее двух разных технических средств индикации на наличие алкоголя в выдыхаемом воздухе с использованием их обоих при каждом исследовании, проведенном с интервалом 20 минут.

Пунктом 17 Инструкции предусмотрено, что заключение о состоянии опьянения в результате употребления наркотических средств, психотропных или иных, вызывающих опьянение, веществ выносится при наличии клинических признаков опьянения и обнаружении при химико-токсикологическом исследовании биологического объекта одного или нескольких наркотических средств, психотропных или иных, вызывающих опьянение, веществ или их метаболитов, вне зависимости от их концентрации (количества).

В силу пунктов 20 и 21 Инструкции результаты химико-токсикологического исследования на наркотические средства, психотропные и иные вызывающие опьянение вещества заносятся в Акт после их получения с вынесением окончательного заключения. Подлинник результатов химико-токсикологического исследования, заверенный подписью специалиста, проводившего исследование, приобщается ко второму экземпляру Акта.

Положительный результат химико-токсикологического исследования является основанием для вынесения заключения о наличии опьянения в соответствии с пунктом 17 Инструкции. Из содержания пунктов 15.1.1, 15.1.2 и 15.2 акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, от 10 марта 2014 г. № 22 следует, что исследование выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя не проводилось (л.д. 10). В пункте 16 данного акта указано, что произведен

забор биологических сред, при их исследовании при помощи тестов наркотических средств не выявлено.

Сведения о проведении химико-токсикологического исследования биологических сред с целью определения средств (веществ) или их метаболитов в акте отсутствуют. В нарушение приведенных выше требований Инструкции заключение о нахождении Томшина А.Е. в состоянии опьянения сделано медицинским работником исключительно на основании клинических признаков опьянения. Это следует из содержания акта медицинского освидетельствования от 10 марта 2014 г. № 22 и показаний заместителя врача ГБУЗ Свердловской области «Л» проводившей медицинское освидетельствование на состояние опьянения (л.д. 10,62-66). В нарушение требований статей 24.1 и 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях несоблюдение порядка проведения медицинского освидетельствования Томшина А.Е. на состояние опьянения судебными инстанциями принято во внимание не было.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, от 10 марта 2014 г. № 22 надлежащей правовой оценки по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не получил.

Кроме того, при производстве по делу об административном правонарушении были допущены нарушения процессуальных требований, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, 13 марта 2014 г. дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении Томшина А.Е. поступило на рассмотрение мировому судье судебного участка № 1 Кушвинского судебного района Свердловской области (вх. № 673) (л.д. 5). Материалы дела позволяют сделать вывод о том, что данное дело было принято мировым судьей к производству, назначено к рассмотрению и рассматривалось по существу.

Об этом свидетельствуют извещения Томшина А.Е. о необходимости его явки в суд (л.д. 14, 15, 24, 26), а также ссылки на это обстоятельство защитника Н в ходатайстве от 17 апреля 2014 г. (л.д. 35). Определением мирового судьи судебного участка № 1 Кушвинского района Свердловской области от 31 марта 2014 г. протокол об административном правонарушении в отношении Томшина А.Е. был возвращен в ГИБДД для устранения недостатков (л.д. 3). Вместе с тем, возвращая протокол об административном правонарушении, мировой судья не учел, что возвращение протокола возможно только при подготовке дела к судебному рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам рассмотрения дела. Подобная позиция отражена в пункте 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В соответствии с частью 1 статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев, предусмотренных статьей 28.4, частями 1 и 3 статьи 28.6 указанного Кодекса. Исходя из положений указанной нормы, протокол об административном правонарушении составляется с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Согласно части 4.1 данной статьи в случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном

порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие.

Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Из протокола об административном правонарушении усматривается, что после его возвращения должностным лицом в него были внесены изменения в части указания места совершения административного правонарушения (л.д. 6). При этом в материалах дела отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что Томшин А.Е. извещался о внесении изменений в протокол об административном правонарушении, а также о вручении ему копии протокола с внесенными в него изменениями. Приведенные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что при составлении протокола об административном правонарушении были допущены существенные процессуальные нарушения требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые не были приняты во внимание мировым судьей и вышестоящими судебными инстанциями.

В силу положений частей 1 и 4 статьи 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по

результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 названного Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение. При таких обстоятельствах постановление мирового судьи судебного участка № 1 Кушвинского судебного района Свердловской области от 30 апреля 2014 г., решение судьи Кушвинского городского суда Свердловской области от 23 июня 2014 г. и постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 30 сентября 2014 г., вынесенные в отношении Томшина А.Е. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат отмене.

Производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении Томшина А.Е. подлежит прекращению на основании пункта 4 части 2 статьи 30.17 названного Кодекса — в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых были вынесены состоявшиеся по делу судебные постановления.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации постановил: жалобу Томшина А.Е. удовлетворить.

Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Кушвинского судебного района Свердловской области от 30 апреля 2014 г., решение судьи Кушвинского городского суда Свердловской области от 23 июня 2014 г. и постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 30 сентября 2014 г., вынесенные в отношении Томшина А.Е. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.8

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отменить.

Согласно ст. 24.4 КоАП РФ лица, участвующие в деле о лишении права вождения, могут подавать ходатайства, которые в обязательном порядке будут рассмотрены уполномоченными лицами.

Ходатайство направляется в письменной форме и рассматривается немедленно. Если уполномоченное лицо принимает решение отказать в удовлетворении требований, то оно выносит определение об этом.

В ходатайстве лица должны представить доводы, которые показывают необходимость права управления транспортом для получения средств к существованию и т. д.

К примеру, если лицо и члены его семьи проживают удаленно от населенных пунктов, то при предъявлении доказательств данного факта наказание может быть заменено на альтернативное основное, установленное соответствующей статьей КоАП РФ (например, ч. 4 ст. 12.9).

Однако если соответствующая норма КоАП РФ не предусматривает выбора, назначать или нет дополнительное наказание в виде лишения прав, ходатайство удовлетворено не будет (постановление Владимирского областного суда от 17.01.2017 № 4а-17/2017).

В таком случае избежать лишения прав поможет только наличие инвалидности, требующей использования специального транспорта (ч. 3 ст. 3.8 КоАП РФ).

В качестве доказательств представляются документы, удостоверяющие приведенные в ходатайстве доводы:

для инвалида — копия заключения комиссии;

для профессионального водителя, имеющего собственный транспортный бизнес, — лицензия на перевозку пассажиров и т. д.

Ст. 67.1 закона № 229 гласит, что при неисполнении должником требований исполнительного документа судебный пристав вправе ограничить его право на управление транспортным средством вплоть до

уплаты долга. Если исполнительный документ выдан не по судебному решению и не является судебным актом, то вопрос об ограничении права решается судом.

Согласно ст. 50 закона № 229 стороны вправе направить ходатайство о неприменении ограничения права управления транспортным средством как на бумажном носителе, так и в виде электронного документа, если он заверен электронной подписью заявителя.

Согласно ст. 64.1 закона № 229 ходатайства могут быть направлены на любой стадии производства по делу.

Приставы рассматривают ходатайства в течение 10 суток. Решение по ходатайству имеет форму постановления. Когда судебный пристав отказывает в прошении лица, копия решения направляется заявителю на следующий день.

Данная мера воздействия на должников не применяется судебными приставами в следующих случаях:

- если транспорт — это единственное средство получения дохода;
- когда лицо проживает в местности с ограниченной транспортной доступностью;
- если должник является инвалидом либо имеет иждивенца-инвалида;
- если сумма долга меньше 10 000 руб.;
- при предоставлении должнику отсрочки или рассрочки.

Сведения об ограничении права вождения, а также снятии ограничения направляются в Госавтоинспекцию не позже следующего дня после принятия постановления.

Процедура исполнения наказания регламентируется ст. 32.6 КоАП РФ. По правилам этой статьи исполнение такого наказания, как лишение права управления транспортными средствами, подразумевает изъятие органами внутренних дел водительского удостоверения и его хранение до окончания срока наказания.

После этого удостоверение водителя подлежит возврату владельцу. Однако перед этим владелец должен сдать специальный экзамен, чтобы доказать знание ПДД.

Другим условием возвращения соответствующего удостоверения является выплата штрафов административного характера, когда подобный штраф был назначен вместе с лишением права управлять транспортом.

Уполномоченные органы хранят удостоверения, не востребованные их владельцами, к которым было применено лишение права управления транспортными средствами, на протяжении 3 лет. После этого удостоверения уничтожаются.

Лицо, которому было назначено такое наказание, как лишение права управления транспортными средствами, по правилам ст. 30.1 КоАП РФ может обжаловать его. В п. 1 ст. 30.1 КоАП РФ представлены следующие органы и должностные лица, куда могут быть направлены жалобы:

на постановления, вынесенные судами районов, — в вышестоящий суд;

на постановление мирового судьи или иного органа, учрежденного федеральным законом, — в районный суд.

если решение было принято коллегиальным органом — в районный суд;

когда наказание назначается должностным лицом — в порядке подчиненности или в суд.

При единовременной подаче жалобы на лишение права управления транспортными средствами и в порядке подчиненности, и в суд рассматривает жалобу только суд.

Жалоба в соответствии со ст. 30.3 КоАП РФ подается в первые 10 дней с момента, когда соответствующее постановление было вручено лицу. Если данный срок пропущен, то он может быть восстановлен по ходатайству самого лица.

Такая жалоба согласно ст. 30.2 КоАП РФ направляется тому же должностному лицу или суду, который вынес соответствующее

постановление. Пошлина для рассмотрения жалобы на постановление о лишение прав управления транспортными средствами не устанавливается.

Согласно ст. 30.5 КоАП РФ жалоба, поданная должностному лицу, рассматривается им на протяжении 10 дней. Жалоба, поданная в суд, рассматривается в течение 2 месяцев.

Согласно ч. 1 ст. 30.17 КоАП РФ решение по жалобе на лишение права управления транспортными средствами выносится в форме постановления. По итогам рассмотрения судом или иным уполномоченным лицом может быть вынесено одно из следующих решений:

об оставлении лишения права управления транспортным средством в силе, а требования об отмене решения о нем — без удовлетворения;

изменении меры наказания, но при условии, что уже назначенное соответствующим постановлением наказание не усиливается;

отмене соответствующего постановления и направлении дела на новое рассмотрение;

отмене соответствующего постановления о лишение права управления транспортными средствами с прекращением производства по делу¹⁹.

Постановление, принятое по итогам рассмотрения жалобы, в соответствии со ст. 30.19 КоАП РФ приобретает силу закона в тот день, когда оно было принято.

В случаях, когда отменяется постановление о лишении водительских прав, решение по жалобе направляется соответствующему лицу не позднее следующего дня.

Обжалование постановления судебного пристава об ограничении права управления транспортом

Если лицо, чье право управления транспортом было ограничено постановлением судебного пристава, считает это нарушением своих прав, то

¹⁹ Административно-процессуальное право России: Учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М.: Юрайт, 2016. С. 71.

согласно ст. 121 закона № 229 оно может обжаловать данное постановление в порядке подчиненности вышестоящему приставу либо в суд.

Согласно ст. 122 закона № 229 лицо вправе подать жалобу на решение судебного пристава впервые 10 дней со дня его вынесения. Если же лицо не было в установленном порядке уведомлено о принятии соответствующего постановления, то оно вправе обжаловать его в течение 10 дней с момента, когда узнало об этом.

Решение по поданной на постановление судебного пристава жалобе в соответствии со ст. 126 закона № 229 принимается в течение 10 дней. Если же жалоба будет подана в суд, то соответствующий вышестоящий судебный пристав приостанавливает ее рассмотрение.

При этом в соответствии со ст. 125 закона № 229 судебные приставы вправе отказать в рассмотрении жалобы на решение о лишении водителя права управления транспортными средствами по следующим основаниям:

нарушены сроки подачи жалобы;

не соблюдены требования к составлению жалобы;

аналогичная жалоба уже была рассмотрена судом;

решение было принято лицом, не являющимся судебным приставом.

Постановление об отказе должно быть вынесено не позднее 3-дневного срока со дня поступления жалобы.

Таким образом, лица могут быть лишены своего специального права водить транспортные средства за совершение административного нарушения. Сроки лишения права управления транспортными средствами зависят от вида нарушения. В любом случае лица вправе обжаловать соответствующее постановление в судебном порядке.

2.2 Назначение административных наказаний

В соответствии со ст. 1.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами законодательства об

административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений²⁰.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1. ст. 2.1. КоАП РФ)²¹.

При этом лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Неустраняемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица ст. 1.5 КоАП РФ).

Установленная правом совокупность признаков, при наличии которых конкретное деяние становится административным правонарушением определяется как состав административного правонарушения. Наличие состава административного правонарушения в том или ином деянии служит единственным основанием наступления административной ответственности за его совершение.

Так, при тушении пожара в одном из многоквартирных домов произошла задержка подачи воды через сухо труб, после чего при соответствующей проверке Управляющей организации органом пожарного

²⁰ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.

²¹ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 72.

надзора был сделан вывод о наличии неисправности пожарного оборудования в многоквартирном доме и необходимости привлечения должностного лица Управляющей организации к ответственности по ч. 1 ст. 20.4. КоАП РФ «Нарушение требований пожарной безопасности».

Не согласившись с постановлением инспектора органа пожарного надзора о привлечении к ответственности Управляющей организацией была подана жалоба.

При рассмотрении дела судом неоднократно принималось решение о возвращении дела на новое рассмотрение. Однако, при каждом «новом» рассмотрении дела инспектор органа пожарного надзора усматривал признаки состава правонарушения, предусмотренного ст. 20.4 КоАП РФ и выносил постановление о привлечении к ответственности должностного лица Управляющей организации за нарушение требований пожарной безопасности. (Решение Новосибирского районного суда от 14.11.2017г. по делу № 12-308/2017²², Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 25.07.2017г. по делу № 12-202/2017²³)

В резолютивной части решения суд неоднократно указывал следующее:

«Статьей 26.1 КоАП РФ предусмотрено, что по делу об административном правонарушении выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которое КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность; виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, смягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном

²² Решение Новосибирского районного суда от 14.11.2017г. по делу № 12-308/2017 // СПС КонсультантПлюс»

²³ Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 25.07.2017г. по делу № 12-202/2017 // СПС Консультант Плюс

правонарушении; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

На основании ст. 38 Федерального закона от 21.12.1994 №69-ФЗ «О пожарной безопасности» ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут: собственники имущества (абз. 1); руководители федеральных органов исполнительной власти; руководители органов местного самоуправления; лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций (абз. 4); лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности (абз. 5); должностные лица в пределах их компетенции (абз. 6).

Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ От 25 апреля 2012г. № 390 «О противопожарном режиме» руководитель организации назначает лицо, ответственное за пожарную безопасность, которое обеспечивает соблюдение требований пожарной безопасности на объекте.

В ч. 1 ст. 38 Федерального закона от 21.12.1994 №69-ФЗ «О пожарной безопасности» законодатель выделил должностных лиц в качестве отдельных субъектов ответственности за пожарную безопасность, исходя из критерия осуществления ими функций представителя власти. И по данному основанию должностные лица коммерческих и некоммерческих организаций, ответственные за обеспечение пожарной безопасности, ответственность именно как должностные лица не несут.

В соответствии со ст. 39 указанного федерального закона № 69-ФЗ основания и порядок привлечения к ответственности за нарушение в области пожарной безопасности устанавливается законодательством Российской Федерации.

Таким образом, руководитель организации несет ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, как должностное лицо,

только в случае, если в организации отсутствует лицо, ответственное за противопожарную безопасность.

Однако, данные обстоятельства инспектором при повторном рассмотрении дела учтены не были, несмотря на представленные, лицом, привлекаемым к ответственности возражения о том, что в организации имеется должностное лицо, ответственное за пожарную безопасность. Таким образом, должностное лицо, ответственное за пожарную безопасность с достоверностью не установлено.

Кроме этого, при проведении производства об административном правонарушении, а также из материалов дела с достоверностью не определено какое именно требование пожарной безопасности было нарушено.

В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делу об административном правонарушении является, в том числе всесторонне, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

Между тем, постановление вынесено должностным лицом (государственным инспектором) без установления всех обстоятельств по делу, чем нарушен принцип объективности, полноты и всестороннего рассмотрения дела, в связи с чем указанное постановление невозможно считать законным и обоснованным».

Таким образом, суд отменял вынесенное постановление о привлечении должностного лица к ответственности и направлял дело на новое рассмотрение.

В ходе рассмотрения дела инспектором органа пожарного надзора также давались пояснения суду, согласно которым «установить с достоверностью характер неисправности пожарного оборудования в многоквартирном доме не представляется возможным.

Согласно заключению эксперта, в результате проведенной экспертизы по инициативе лица, привлекаемого к ответственности, неисправности

пожарного оборудования в многоквартирном доме не обнаружено». Указанное означает, что установить в чем именно выразились действия (бездействия) лица, привлекаемого к ответственности и образующие объективную сторону правонарушения в момент рассмотрения дела не представляется возможным.

В связи с чем, отсутствует причинно-следственная связь между действиями (бездействиями) лица, привлекаемого к ответственности и наступившими последствиями, что не устанавливает вины указанного лица, влечет отсутствие состава административного правонарушения и невозможность привлечения к ответственности.

По мнению инспектора органа пожарного надзора - «обстоятельств, исключающих производство по делу не имелось», по мнению лица, привлекаемого к ответственности - «не учтены все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела», а по мнению суда - «при рассмотрении дела органом пожарного надзора нарушен принцип объективности, полноты и всестороннего рассмотрения дела», указанные в совокупности обстоятельства не позволяют принять по данному делу окончательное решение.

Следует учесть, что в результате «бесконечных» попыток органом пожарного надзора привлечь к ответственности должностное лицо Управляющей организации и обжаловании такого решения указанным лицом, срок давности привлечения к административной ответственности, предусмотренный ст. 4.5. КоАП РФ истек. Таким образом, дело об административном правонарушении подлежит прекращению по основаниям, предусмотренным п. 6 ч. 1 ст. 24.5. КоАП РФ «Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности».

Рассмотрим проблемы назначения такого административного наказания, как дисквалификация.

По общему правилу наказание в виде дисквалификации применяется к лицам за совершение ими административных правонарушений, если эти лица

ранее уже привлекались к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения.

При этом суд может не применять административную дисквалификацию, если отсутствуют:

доказательства того, что административное наказание в виде штрафа не достигнет целей наказания;

обоснование, какие исключительные и существенные обстоятельства влекут необходимость применения дисквалификации.

Как показывает судебная практика, наказание в виде дисквалификации чаще всего применяется к арбитражным управляющим за совершение ими соответствующих административных правонарушений в рамках осуществления процедур банкротства. Однако дисквалификация как вид административного наказания может применяться и к руководителям (генеральным директорам) юридических лиц, например, за представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения²⁴.

Судебная практика не содержит единообразного подхода к квалификации документов, подписанных дисквалифицированным генеральным директором. Одни суды указывают, что такие документы являются недействительными независимо от фактического расторжения трудового договора с дисквалифицированным директором (пост. ФАС ЗСО от 20.01.2009 № Ф04-8191/2008(18908-A45-28), от 20.01.2009 № Ф04-8190/2008(18906-A45-17), от 23.12.2008 № Ф04-7630/2008(17198-A45-28), ФАС ВСО от 02.07.2012 № Ф02-2480/12). Другие суды признают данные документы действительными, если отсутствуют доказательства фактического расторжения трудового договора с дисквалифицированным директором (пост. ФАС ПО от 06.03.2012 № Ф06-1140/12, ФАС СЗО от 25.12.2013 № Ф07-9574/13).

²⁴ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 401.

Более того, такой же различный подход встречается в судебной практике и при рассмотрении налоговых споров. Так, например, суды трех инстанций, рассматривая дело № А42-2602/2014 (пост.АС СЗО от 29.04.2015 № Ф07-1656/15 по делу № А42-2602/2014), указали, что сам по себе факт подписания документов дисквалифицированным генеральным директором контрагента не является неоспоримым основанием для отказа в налоговом вычете. Такой же подход поддерживается и другими судами (пост.ФАС УО от 26.12.2011 № Ф09-8176/11, ФАС МО от 28.05.2012 по делу № А40-61336/11-75-252, от 20.04.2012 № Ф05-3326/12, от 23.03.2011 № Ф05-2064/11).

В другом споре суд кассационной инстанции указал, что дисквалификация директора контрагента может стать основанием для отказа в налоговом вычете, если документы, обосновывающие вычет, были подписаны дисквалифицированным директором (пост.АС СЗО от 03.02.2015 № Ф07-1122/14, ФАС СЗО от 25.12.2013 № Ф07-9574/13, от 11.12.2013 № Ф07-8907/13, ФАС УО от 23.11.2012 № Ф09-10545/12)²⁵.

Таким образом, однозначно определить риски совершения сделок с контрагентом, директора которого дисквалифицировали, не представляется возможным из-за отсутствия единообразного подхода в судебной практике, различающейся в зависимости от региона²⁶.

Рекомендуется воздерживаться от совершения сделок с контрагентом, директор которого дисквалифицирован, а если сделка была совершена и налоговые органы предъявляют претензии, то необходимо использовать в качестве обоснования своих доводов аргументы из судебной практики, которая признает действительность подобных сделок и обоснованность вычета НДС и расходов по налогу на прибыль.

²⁵ Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 30 - 39.

²⁶ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. - 937 с.

2.3 Проблемы исполнения административных наказаний

К основным направлениям деятельности полиции относится не только выявление и пресечение административных правонарушений, но и профилактика совершения новых правонарушений (статья 2 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции»²⁷. Согласно проведенным исследованиям 500 материалов об административных правонарушениях, составленных в Самарской области, 12% лиц, привлеченных судом к административной ответственности, в течение года совершают новые однородные правонарушения. На наш взгляд, причиной тому может служить мягкость назначенного первого и последующих наказаний.

Повторно совершенные однородные правонарушения должны караться по всей строгости закона во избежание культа вседозволенности. В идеальном варианте должен действовать принцип справедливого и обоснованного наказания, а не наказания ради статистики²⁸. Ежедневно территориальными органами МВД возбуждаются и направляются сотни дел об административных правонарушениях в различные суды общей юрисдикции и арбитражные суды по подведомственности для рассмотрения и принятия процессуального решения²⁹.

Также в суды общей юрисдикции направляются дела, по которым сотрудники полиции приняли решения о передаче их на рассмотрение судье для назначения более строго наказания - административного ареста или исправительных работ³⁰.

К таким делам в соответствии с частью 1 статьи 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее -

²⁷ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. - N 25. – 2011.

²⁸ Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 624 - 630.

²⁹ Султанов К.А. Правовые проблемы реализации отдельных положений законодательства об административных правонарушениях субъектов России // Вестник Московского университета МВД. 2016. N 5. С. 186 - 188.

³⁰ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.

КоАП РФ) можно отнести статьи, имеющие исключительную подведомственность судей, например ст. 7.27 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и иные дела, требующие, по мнению органов внутренних дел, назначения более строгого наказания в виде ареста - ст. ст. 20.1, 20.21, ч. 2 и ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ (часть 2 статьи 23.1 КоАП РФ).

Сотрудники полиции (участковые уполномоченные полиции, сотрудники патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб) знают, что для постоянных нарушителей общественного порядка, общественной безопасности и семейных дебоширов назначение очередного штрафа не помеха для совершения новых правонарушений. Только назначение административного ареста для злостных нарушителей закона и «хронических» неплательщиков штрафов, по нашему мнению, может сыграть превентивную функцию и обеспечить реализацию задач административной ответственности³¹.

Нарушители, уверовав в свою безнаказанность и отсутствие более строгого наказания, продолжают не платить штрафы, совершая новые и новые противоправные деяния, которые впоследствии переходят в плоскость уголовно наказуемых³².

Зачастую сотрудники органов внутренних дел пытаются обжаловать решения судов, не соглашаясь с назначенным административным наказанием. Вместе с тем при подаче жалобы сотрудниками полиции на мягкость наказания возникает ряд вопросов, требующих скрупулезного разбирательства. Частью 1 статьи 30.1 КоАП РФ установлено, что не вступившее в законную силу постановление суда по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

³¹ Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 624 - 630.

³² Султанов К.А. Правовые проблемы реализации отдельных положений законодательства об административных правонарушениях субъектов России // Вестник Московского университета МВД. 2016. N 5. С. 186 - 188.

В порядке надзора в соответствующий суд с жалобой может обратиться должностное лицо, направившее дело на рассмотрение судьё. Однако как при рассмотрении дела, так и при обжаловании присутствие сотрудника полиции в судебном заседании не является обязательным условием, поскольку должностные лица полиции не являются участниками дела, круг которых перечислен в главе 25 КоАП РФ.

Иными словами, обозначается довольно абсурдная правовая ситуация, когда сотрудники полиции имеют право на обжалование судебных постановлений, но не вправе заявлять ходатайство, делать отводы и пользоваться другими правами участников процесса.

Порядок обжалования постановлений устанавливается ст. ст. 30.1 - 30.12 КоАП РФ. Отсутствие стороны обвинения на всех стадиях рассмотрения и обжалования дела вынуждает судей принимать на себя отдельные функции по осуществлению административного преследования, по существу, возлагая на них и функцию обвинения, и функцию разрешения дела, что представляется недопустимым.

Стоит заметить, что в таких условиях невозможны всесторонность и объективность рассмотрения дела, т.к. судья совмещает в себе одновременно и функцию разрешения дела, и функцию административного преследования³³.

Данная ситуация становится более актуальной, когда судьи рассматривают дела с весьма жесткими временными рамками. Например, при поступлении к судье материала дела об административном правонарушении по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» судья обязан в день поступления материала вынести решение, поскольку санкция данной статьи предусматривает административный арест (ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ). То есть если до частичной декриминализации ст. 116 Уголовного кодекса РФ на рассмотрение подобных дел уходили месяцы, то в настоящее время фактически в течение

³³ Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 30 - 39.

нескольких часов нужно установить все обстоятельства дела, а при необходимости вызвать потерпевшего или свидетелей.

Принятие мер к розыску потерпевшего и иных свидетелей, которых органы полиции не обязаны доставлять в суд, может привести к нарушению сроков рассмотрения дела. Разобравшись со статусом сотрудника полиции, перейдем к рассмотрению ситуаций, при которых возможно обжалование постановления судей ввиду мягкости назначенного наказания. В одном из обзоров законодательства и судебной практики Верховный Суд РФ разъяснял, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ такое постановление может быть отменено в связи с необходимостью применения закона, влекущего назначение более строгого административного наказания, только на основании жалобы потерпевшего³⁴.

Из статьи 46, части 1 статьи 50, ст. 55 Конституции Российской Федерации следует, что поворот к худшему для осужденного при пересмотре вступившего в законную силу постановления, как общее правило, недопустим. То есть при удовлетворении жалобы потерпевшего дело подлежит направлению на новое рассмотрение, так как в ходе рассмотрения жалобы положение лица, привлеченного к административной ответственности, не может быть ухудшено. В литературе, однако, некоторые авторы высказываются за расширительное толкование рассматриваемой нормы.

Так, О.А. Степанова в своем исследовании отмечает, что формулировка пункта 4 части 1 статьи 30.7 КоАП, а также толкование его положений, данное Верховным Судом РФ, отнюдь не означает, что поворот к худшему при новом рассмотрении дела возможен только в случае, если новое рассмотрение инициировано по жалобе потерпевшего на мягкость наказания³⁵. Положение данной нормы устанавливает также основание для

³⁴ Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. – С. 65

³⁵ Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 30 - 39.

возврата дела на новое рассмотрение в случае выявления при рассмотрении жалобы существенных нарушений процессуальных требований, допущенных при рассмотрении дела по существу.

Иные авторы считают, что отсутствие в законе норм, указывающих на возможность пересмотра вступивших в законную силу постановлений, решений по делу об административном правонарушении в сторону усиления наказания или иным образом ухудшения положения лица, в отношении которого вынесено постановление, не позволяет реализовать установленное КоАП право заинтересованных лиц по пересмотру на их взгляд несправедливых и незаконных решений³⁶.

В настоящее время судебная практика обжалования судебных постановлений по основаниям мягкости назначенного наказания в Калужской области складывается в пользу лиц, привлеченных к административной ответственности. Так, 29.03.2016 мировым судьей судебного участка N 13 Калужского судебного района гражданин И. был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ в виде штрафа в размере 4 000 рублей³⁷.

Сотрудники полиции, не согласившись с вынесенным постановлением в части назначенного наказания, обжаловали постановление в вышестоящий суд, а затем в порядке надзора в Калужский областной суд. В жалобе сообщалось, что в оспариваемом постановлении суда указывалось на отсутствие у суда сведений о наличии обстоятельств, отягчающих ответственность гражданина И. Однако при составлении протокола об административном правонарушении должностным лицом полиции были выявлены обстоятельства, отягчающие ответственность, - повторное совершение однородного правонарушения.

³⁶ Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. – С. 419.

³⁷ Решение Калужского районного суда от 17.05.2016 по делу N 12-551/2016. URL: <http://www.kaluga.klg.sudrf.ru>.

Как следует из протокола об административном правонарушении, гражданин И. на момент совершения административного правонарушения по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ являлся лицом, привлеченным к административной ответственности за однородное административное правонарушение, - 28.10.2009 по ст. 20.21 КоАП РФ, 27.12.2012 по ст. 20.21 КоАП РФ, за совершение которых ему было назначено административное наказание в виде штрафа, который до настоящего времени оплачен не был. Соответствующие документы были приложены к административному материалу, что в силу пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ является обстоятельством, отягчающим административную ответственность³⁸.

Согласно позиции высших судебных инстанций однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства. Родовым объектом посягательства статей 20.1, 20.20, 20.21 и 20.25 КоАП РФ является противоправное деяние, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность, следовательно, данные правонарушения являются однородными.

По итогам рассмотрения жалоб сотрудников полиции по вышеуказанным обстоятельствам суды 2-й и надзорной инстанций постановили в удовлетворении жалоб отказать. Основаниями послужили следующие выводы суда: сотрудники органов внутренних дел не вправе обжаловать постановление суда 1-й инстанции в связи с мягкостью назначенного наказания.

Такое право есть только у потерпевшего. В жалобе сотрудники полиции акцентировали внимание не на мягкости наказания как основании жалобы, а на нарушении мировым судьей принципов ст. 24.1 и ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ, согласно которым задачами производства по делам об административных правонарушениях является всестороннее, полное,

³⁸ Постановление Калужского областного суда от 13.10.2016 по делу N 4-А-322/2016. URL: <http://www.oblsud.klg.sudrf.ru>.

объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, в том числе обстоятельств, отягчающих ответственность.

Суд не учел, что предметом жалобы сотрудников полиции было признание решения суда 1-й инстанции незаконным и возвращение дела на новое рассмотрение. В соответствии со ст. 30.7 КоАП РФ в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, вышестоящий суд вправе отменить постановление и вернуть дело на новое рассмотрение. Налицо подмена понятий различными судами, что требует вмешательства высших судебных инстанций.

В данном случае искомой целью сотрудников полиции является назначение более строгого наказания в превентивных целях через повторное рассмотрение дела, так как игнорирование судом обстоятельств, отягчающих ответственность, по нашему мнению, является существенным нарушением установленного административно-процессуальным законодательством порядка рассмотрения дела³⁹.

В ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ говорится, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность⁴⁰.

Вместе с тем при рассмотрении жалоб в судах апелляционной и надзорной инстанций, скорее всего, истечет трехмесячный срок для привлечения к административной ответственности, например по ч. 1 ст. 20.25

³⁹ Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. – С. 65

⁴⁰ Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.

КоАП РФ, что является обстоятельством, исключающим производство по делу (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

То есть на практике решение суда 1-й инстанции изменить очень трудно.

Поэтому сотрудникам полиции при возбуждении дела об административном правонарушении необходимо указывать в процессуальных документах обстоятельства, отягчающие ответственность, которые были обнаружены непосредственно ими:

- 1) приводить доказательства их применения для назначения более строгого наказания;
- 2) прикладывать к материалу характеристики и иные документы, характеризующие личность правонарушителя (жалобы граждан и соседей, а также обращения иных должностных лиц);
- 3) при вынесении определения о передаче дела в суд детально раскрывать мотивы направления дела в суд, объективно доказывать необходимость назначения более строгого наказания и существенного нарушения процессуальных норм КоАП РФ;
- 4) при обжаловании судебных постановлений в жалобе в качестве предмета и основания не ссылаться на мягкость назначенного наказания, а указывать необходимость полного и всестороннего рассмотрения судом дела.

Таким образом, резюмируя изложенное, приходим к выводу о невозможности обжалования сотрудниками полиции постановлений по делу об административном правонарушении только по основаниям мягкости назначенного наказания.

Однако если при вынесении постановления о назначении штрафа судом не были учтены отягчающие обстоятельства, что могло привести к вынесению более сурового наказания, то есть все основания для дальнейшего обжалования как в апелляционном порядке, так и в порядке надзора. Вышеназванные советы, по нашему мнению, смогут выстроить оптимальный

диалог между территориальными органами МВД на районном уровне и судьями различных судов⁴¹.

Данные превентивные меры, несомненно, приведут к снижению количества повторных совершенных однородных правонарушений. Выступая в роли стороны обвинения в административном процессе, сотрудники полиции при направлении дела в суд должны соблюдать вышеназванные рекомендации, если искомой целью является принятие судом более строгого наказания, чем административный штраф.

Административный арест является исключительной мерой наказания, и его назначение должно быть максимально обоснованным не только судом, но и сотрудниками полиции, так как, в соответствии с ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Иными словами, бремя доказывания вины лица, привлекаемого к административной ответственности, и обоснование тяжести совершенного им деяния полностью возлагаются на орган, направивший дело в суд.

Таким образом, легальное государственное принуждение имеет правовую форму выражения и реализуется всегда посредством правоотношений. Вне права нет и не может быть легального государственного принуждения. Но не любой правовой акт может быть формой выражения государственно-принудительной воли, а только тот, который обладает высшей юридической силой. В Российской Федерации в таком качестве выступают законодательные акты, принимаемые органами федеральной законодательной власти.

Но если государственное принуждение не существует вне права, а право есть совокупность правовых норм, то формой выражения государственного принуждения являются правовые нормы, содержащие меры принуждения и закрепляющие порядок их применения. И здесь

⁴¹ Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 624 - 630.

возникает проблема. Признавая нормы права единственной формой государственного принуждения, с одной стороны, мы существенно облегчаем себе задачу, делаем исследование предметно-определенным и очерченным.

Познать государственное принуждение – значит определить место принуждения в системе права; выделить и изучить нормы права, содержащие меры принуждения; определить их качественную и количественную характеристику; оценить качество принудительного воздействия; выявить различия и особенности принудительного воздействия на разные общественные отношения и т.д.

Но с другой стороны, рассматривая принуждение в системе права, мы неизбежно столкнемся с общими проблемами теории права, правового регулирования, право применения и т.д., которые до сих пор актуальны и требуют своего разрешения. Следовательно, познание нормативной структуры государственного принуждения невозможно без устранения противоречий, представленных в правовой науке, научных теориях о понятии, содержании и структуре норм права.

По своей природе административные наказания представляют собой важнейший элемент целостной системы мер административного принуждения, направленной в первую очередь на защиту общественных отношений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, соблюдения прав и законных интересов личности. То есть, в конечном итоге, административные наказания вписываются в систему нормативного регулирования общественных отношений.

Как обобщенная теоретическая категория понятие «наказание» – научная абстракция, лишь ориентирующая законодателя на определенные решения при установлении в законе конкретных санкций в зависимости от признаков того или иного вида наказания, то есть свойственных каждому виду правоограничений. Через применение административных наказаний

реализуется институт административной ответственности, который занимает важнейшее место в системе административно-правовых отношений.

Принятие в перспективе нового КоАП РФ представляется целесообразным, однако вышеизложенные и некоторые иные недостатки проекта требуют устранения в ходе текущей законопроектной деятельности.

Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ за годы его действия претерпел многочисленные изменения, что обусловлено стоящими перед федеральным законодателем целями совершенствования материально-правовых основ административной ответственности, оптимизации механизма производства по делам об административных правонарушениях.

Введение новаций в нормы, устанавливающие составы административных правонарушений, осуществляется на регулярной основе в связи с тем, что административная ответственность — это динамично развивающийся и изменяющийся институт, характеризующийся необходимостью постоянного выявления новых деяний, объективно общественно вредных и требующих соответствующей реакции со стороны правоприменителя.

Указанные обстоятельства актуализируют поиск вариантов стабилизации административно-деликтного законодательства и отражения в нем тех явлений, которые сложились в правоприменительной практике, в т.ч. деятельности Верховного Суда РФ. С этой точки зрения представляется целесообразным обновление законодательства об административных правонарушениях, в связи с чем, требуются разработка и принятие нового КоАП РФ, способного решить многие проблемы правоприменения.

Заключение

С учетом изложенного необходимо обратить внимание на подготовленный депутатами Государственной Думы В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным и В.А. Поневежским проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, в котором предпринята попытка вывести нормативно-правовое регулирование административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях на новый уровень, отвечающий требованиям укрепления правового государства.

Прежде всего, следует обратить внимание на ряд положительных моментов в проекте, которые могут устранить отдельные проблемы в правоприменительной деятельности.

Во-первых, его разработчиками предложено установить систематизированный перечень вопросов, по которым Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы, Центральный банк РФ в пределах своих полномочий вправе издавать подзаконные нормативные и правовые акты в сфере административной ответственности (ч. 2 ст. 1.3 проекта).

Данный перечень важен с точки зрения законодательной техники, поскольку наглядно демонстрирует полный спектр сфер деятельности органов государственного управления, которые требуют подзаконного нормативного правового регулирования, в то время как в действующем законодательстве возможность подзаконного регулирования определяется с учетом целесообразности для конкретных сфер материально-правовых или процессуальных отношений в области административной ответственности.

Во-вторых, систематизированы и изложены в отдельной статье полномочия органов местного самоуправления в сфере правового регулирования административной ответственности (ст. 1.5 проекта), что

четко очерчивает их правовые возможности, которые в настоящее время с должной степенью определенности не установлены.

В-третьих, в ст. 2.1 проекта выделен ряд моментов, которые в совокупности образуют легальное определение понятия административной ответственности, ё содержащее все ее необходимые признаки. Таким образом, в случае его принятия законодателем будет выражена официальная позиция относительно указанной дефиниции, что позволит разрешить распространенные в административно-правовой литературе споры по поводу ее сущности.

В-четвертых, предложена большая степень конкретизации принципа законности, по сравнению с действующим нормативно-правовым регулированием (ст. 2.5 проекта).

В частности, предполагается изложение правовых норм, устанавливающих административную ответственность с точной, ясной и недвусмысленной формулировкой, в строгом соответствии с положениями Общей 100 части предлагаемого к принятию Кодекса и с учетом положений федеральных законов, законов субъектов РФ и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, устанавливающих обязанности, правила поведения и запреты, за неисполнение, ненадлежащее исполнение и нарушение которых устанавливается административная ответственность.

В-пятых, предложено определение понятия административного правонарушения как виновно совершенного, противоправного, причиняющего вред охраняемым законом общественным отношениям деяния (действия или бездействия) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 3.1 проекта). Формулировка «причиняющее вред охраняемым законом общественным отношениям» характеризует административное правонарушение как общественное вредное деяние, но не опасное.

В случае принятия данного проекта будут разрешены длившиеся несколько десятилетий споры относительно наличия или отсутствия признака общественной вредности административного правонарушения.

Сотрудникам полиции при возбуждении дела об административном правонарушении необходимо указывать в процессуальных документах обстоятельства, отягчающие ответственность, которые были обнаружены непосредственно ими:

- 1) приводить доказательства их применения для назначения более строгого наказания;
- 2) прикладывать к материалу характеристики и иные документы, характеризующие личность правонарушителя (жалобы граждан и соседей, а также обращения иных должностных лиц);
- 3) при вынесении определения о передаче дела в суд детально раскрывать мотивы направления дела в суд, объективно доказывать необходимость назначения более строгого наказания и существенного нарушения процессуальных норм КоАП РФ;
- 4) при обжаловании судебных постановлений в жалобе в качестве предмета и основания не ссылаться на мягкость назначенного наказания, а указывать необходимость полного и всестороннего рассмотрения судом дела.

Таким образом, резюмируя изложенное, приходим к выводу о невозможности обжалования сотрудниками полиции постановлений по делу об административном правонарушении только по основаниям мягкости назначенного наказания. Однако если при вынесении постановления о назначении штрафа судом не были учтены отягчающие обстоятельства, что могло привести к вынесению более сурового наказания, то есть все основания для дальнейшего обжалования как в апелляционном порядке, так и в порядке надзора. Вышеназванные советы, по нашему мнению, смогут выстроить оптимальный диалог между территориальными органами МВД на районном уровне и судьями различных судов.

Данные превентивные меры, несомненно, приведут к снижению количества повторных совершенных однородных правонарушений. Выступая в роли стороны обвинения в административном процессе, сотрудники полиции при направлении дела в суд должны соблюдать вышеназванные рекомендации, если искомой целью является принятие судом более строгого наказания, чем административный штраф.

Административный арест является исключительной мерой наказания, и его назначение должно быть максимально обоснованным не только судом, но и сотрудниками полиции, так как, в соответствии с ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Иными словами, бремя доказывания вины лица, привлекаемого к административной ответственности, и обоснование тяжести совершенного им деяния полностью возлагаются на орган, направивший дело в суд.

Список используемой литературы и источников

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 31. - ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. - № 256. – 2001.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года № 63-ФЗ // Российская газета. - 1996. - № 113.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть 1) от 31.07.1998 года № 146-ФЗ // Российская газета. – 1998. - № 148-149.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. - N 25. – 2011.
6. Паспорт проекта Федерального закона N 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) // СПС Консультант плюс
7. Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. - 937 с.
8. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. - 560 с.
9. Административно-процессуальное право России: Учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М.: Юрайт, 2016. - 341 с.
10. Долгих И. П. Административный арест: спорные вопросы применения / И. П. Долгих, Е. А. Супонина // Universum: Экономика и юриспруденция: электрон.науч. журнал. 2014. № 11 (11). С. 3-8.
11. Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 30 - 39.

12. Султанов К.А. Правовые проблемы реализации отдельных положений законодательства об административных правонарушениях субъектов России // Вестник Московского университета МВД. 2016. N 5. С. 186 - 188.
13. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 624 - 630.
14. Кудрявая А. А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.
15. Письмо Верховного Суда РФ от 21 августа 2014 года N 3-ВС-3556/14 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Обзор судебной практики применения части 1 статьи 20.25 КоАП РФ за 2014 год Мурманского областного суда // СПС «КонсультантПлюс».
17. Постановление Верховного Суда РФ от 13 мая 2014 г. N 11-АД14-1 // СПС «КонсультантПлюс».
18. Решение Калужского районного суда от 17.05.2016 по делу N 12-551/2016. URL: <http://www.kaluga.klg.sudrf.ru>.
19. Постановление Калужского областного суда от 13.10.2016 по делу N 4-А-322/2016. URL: <http://www.oblsud.klg.sudrf.ru>.
20. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации № 2 от 27.01.2003 // СПС «КонсультантПлюс».
21. Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Решение Самарского Областного суда от 12.1.2015г. по делу № 21-1454/2015// СПС «КонсультантПлюс».
23. Решение Самарского областного суда от 10.11.2016г. по делу № 21-2243/2016 // СПС «КонсультантПлюс».