

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционного и административного права»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/ специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях»

Студент

Ахмет Ш.Б.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. доцент Н.В. Олиндер

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

Тольятти 2021

Аннотация

Тема: «Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях».

Актуальность: защита прав человека и гражданина является глобальной задачей современного правового, демократического государства, которая решается и в планетарном, и национальном масштабах.

Цель: комплексный теоретико-правовой анализ задач и принципов по делам об административных правонарушениях, определение проблем, возникающих при их реализации в процессе правоприменения и путей их решения.

Задачи: рассмотреть понятие и виды административно-юрисдикционного производства; определить понятие производства по делам об административных правонарушениях; исследовать задачи своевременного, всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела; проанализировать задачи разрешения в точном соответствии с законом дел об административных правонарушениях и обеспечения исполнения вынесенного постановления; рассмотреть вопросы, связанные с реализацией задачи выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений; выявить понятие, правовую природу и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях.

Объект: общественные отношения, возникающие в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

Предмет: нормы административного законодательства, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях, материалы правоприменительной практики и доктринальные исследования ученых-административистов.

Структура: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемой литературы и список используемых источников.

Содержание

Введение.....	4
1 Понятие и правовая природа производства по делам об административных правонарушениях	8
1.1 Понятие и виды административно-юрисдикционного производства	8
1.2 Понятие производства по делам об административных правонарушениях.....	22
2 Задачи производства по делам об административных правонарушениях	28
2.1 Своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела	28
2.2 Разрешение в точном соответствии с законом дел об административных правонарушениях и обеспечение исполнения вынесенного постановления	37
2.3 Выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений	46
3 Принципы производства по делам об административных правонарушениях	50
3.1 Понятие, правовая природа и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях	50
3.2 Система процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях	56
Заключение	70
Список используемой литературы и используемых источников	75

Введение

Защита прав человека и гражданина является глобальной задачей современного правового, демократического государства, которая решается и в планетарном, и национальном масштабах. Для достижения уровня развитого государства требуется осуществление ряда неотложных мер, которые позволят отправлять правосудие на основе демократичности, справедливости, признании человека высшей социальной ценностью. При этом одним из эффективных инструментов защиты прав, свобод и интересов человека является административная юстиция, которая имеет свои задачи и принципы.

Однако в процессе производства по делам об административных правонарушениях возникают сложности в реализации задач, а также нарушаются некоторые из принципов. При этом, в настоящее время административные правонарушения стабильно занимают одно из ведущих мест среди противоправных деяний, чему подтверждением являются данные официальной статистики. Так, только за 2020 год поступило на рассмотрение судов общей юрисдикции 7 676 496 дел об административных правонарушениях, среди которых 645 571 дело было возвращено для устранения недостатков протоколов [40]. Следствием возврата протоколов является затягивание сроков производства и препятствует реализации задачи своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также противоречит одному из базовых принципов производства по делам об административных правонарушениях, а именно принципу оперативности (срочности), который по сей день законодательно не закреплен [31].

Как правило, протоколы возвращаются из-за их недостатков, обусловленных как несоблюдением процессуальных требований при их оформлении, так и недостаточностью доказательственной базы, не позволяющей решить задачу всесторонности и полноты при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Таким образом, можно выделить следующие проблемные аспекты, обуславливающие актуальность и важность исследования темы настоящей выпускной квалификационной работы «Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях».

Во-первых, задачи производства по делам об административных правонарушениях нормативно определены в статье 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных, однако на практике в реализации этой правовой нормы нередко возникают трудности.

Во-вторых, в научно-теоретическом аспекте не получило должного развития учение о принципах производства по делам об административных правонарушениях. Фундаментальные работы по этой проблеме отсутствуют и это, несмотря на то, что система принципов, детерминирующая названную административно-юрисдикционную деятельность, является концептуальной идеей теории административного права. При этом, изучение принципов административного судопроизводства приобретает особую актуальность, обусловленную целым рядом аспектов, которые свойственны активно формирующейся самостоятельной отрасли современного права – административно-процессуального права Российской Федерации.

Первый аспект обусловлен необходимостью формирования системы конституционных принципов права в аспекте современной социологической теории правопонимания и вытекающих из данной теории сущностных трансформаций, обуславливающих формирование системы принципов права.

Второй аспект заключается в необходимости признания комплексной теории сущности административного права и отрасли административно-процессуального права, складывающейся из административно-процедурного, административно-юрисдикционного и административно-судебного права.

Третий аспект требует обоснования содержания и значения системы конституционных организационных и функциональных принципов административного процесса, их значения для осуществления деятельности

органов и должностных лиц публичной администрации и совершенствования данной деятельности для осуществления положений Конституции Российской Федерации, определенных в ст. 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

Предмет исследования составляют нормы административного законодательства, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях, материалы правоприменительной практики и доктринальные исследования ученых-административистов.

Цель выпускной квалификационной работы – комплексный теоретико-правовой анализ задач и принципов по делам об административных правонарушениях, определение проблем, возникающих при их реализации в процессе правоприменения и путей их решения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие и виды административно-юрисдикционного производства;
- определить понятие производства по делам об административных правонарушениях;
- исследовать задачи своевременного, всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела;
- проанализировать задачи разрешения в точном соответствии с законом дел об административных правонарушениях и обеспечения исполнения вынесенного постановления;
- рассмотреть вопросы, связанные с реализацией задачи выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений;

- выявить понятие, правовую природу и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях.

Нормативной базой исследования являются: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях.

Теоретической базой для исследования послужили труды следующих ученых: А.П. Алехина, С.Б. Аникина, Ф.Н. Багаутдинова, Д.Н. Бахрах, И.Н. Дехтярь, А.О. Дрозд, А.Б. Зеленцова, П.И. Кононова, А.П. Коренева, И.А. Макеевой, Н.В. Малаховой, Н.Г. Салищевой, А.И. Стахова и др.

Выпускная квалификационная работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемой литературы и список используемых источников.

В первой главе работы определяется понятие и правовая природа производства по делам об административных правонарушениях.

Вторая глава исследования посвящена конкретным задачам производства по делам об административных правонарушениях.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях исследуются в третьей главе выпускной квалификационной работы.

1 Понятие и правовая природа производства по делам об административных правонарушениях

1.1 Понятие и виды административно-юрисдикционного производства

Административно-юрисдикционное производство является одним из видов административных производств. Поэтому, прежде необходимо определиться с тем, что представляет собой административный процесс.

Понятие административного процесса разрабатывается как отечественными, так и зарубежными учеными.

Так, зарубежные автор под административным процессом предлагают понимать действия органов публичного управления, направленные на принятие и реализацию административного акта [69] либо законодательно установленный способ осуществления административных действий [70]

В доктрине отечественного административного права можно выделить несколько подходов к сущности административного процесса:

- управленческий. Административный процесс понимается как деятельность, регулируемая нормами административно-процессуального права [20, с. 23];
- судебный, согласно котором административный процесс заключается в рассмотрении судом административных дел, возникающих из административно-правовых и иных публичных отношений [20, с. 23];
- комплексный подход, согласно которому административный процесс – это совокупность административных процедур, административной юрисдикции и административного судопроизводства [20, с. 24]. Иными словами, в широком смысле слова, административный процесс понимается как внесудебный и судебный процесс [24, с. 12].

Автор настоящей работы, полагает, что приведенная классификация концепций административного процесса является наиболее обобщенной. При этом, без сомнения административный процесс является по своей природы видом юридического процесса предназначением которого является нормативное регулирование деятельности субъекта по осуществлению, принадлежащих ему субъективных прав и исполнению юридической обязанности в рамках материального правоотношения. Юридический процесс не существует в отрыве от норм материального права и материальных правоотношений, в рамках которых реализуются субъективные права и исполняются юридические обязанности и является необходимым условием реализации основных юридических функций права: регулятивной и охранительной. Иными словами, потребность в юридическом процессе возникает не только в случае юридического конфликта, когда он выполняет охранительную функцию, но и в случае урегулирования позитивной деятельности (регулятивная функция).

В связи с чем, в зависимости от функционального предназначения административный процесс может быть осуществлен как в управленческой процессуальной форме, так и в административно-конфликтной процессуальной форме деятельности компетентных органов и должностных лиц публичной администрации. Именно административно-конфликтная процессуальная форма деятельности органов и должностных лиц публичной администрации возникает в связи с потребностью привлечения лица к административной или дисциплинарной ответственности и применения иных мер административного принуждения.

В целом, административный процесс следует признать дифференцированным на три процессуальные формы юридически значимых действий и предъявляемых к ним требований, выражающийся в административно-процедурной, административно-юрисдикционной и административно-юстиционной деятельности, возникающей для обеспечения

нормального функционирования государственно-управленческих (и иных публичных) общественных отношений.

В доктрине возникает вопрос о соотношении административного процесса с такой категорией как «административное производство».

Одни ученые полагают, что административный процесс является более узким понятием, чем административное производство [55, с. 8].

По мнению большинства ученых, «структура административного процесса включает совокупность производств положительного и юрисдикционного характера» [56, с. 120-121]. При этом, большое количество различных видов административных производств обуславливает необходимость их систематизации.

Так, Ю.М. Козлов все виды административных производств разделяет на юрисдикционное и процедурное производство [4, с. 262].

Однако следует обратить внимание на то, что отдельные административные производства в рамках одной группы могут отличаться различным содержанием правоотношений. Поэтому, не правильно использовать предмет в качестве критерия классификации административных производств.

Представляется, что структуру административного процесса правильнее понимать как совокупность административных производств, которые целесообразно разделить на следующие виды:

- административно-нормотворческое производство, т.е. производство по принятию нормативных актов государственного управления;
- административно-правонаделительное производство;
- административно-юрисдикционное производство:
 - производство по обращениям граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;
 - производство по делам об административных правонарушениях;
 - исполнительное производство;

– административно-надзорное производство.

Как можно заметить, административно-юрисдикционное производство является одним из видов административного производства.

Ученые по-разному определяют сущность административно-юрисдикционного производства.

Одни ученые административно-юрисдикционную деятельность связывают с рассмотрением дел об административных правонарушениях [3, с. 278-288]. Другие, расширяют понятие административно-юрисдикционного процесса, включая в него наряду с производством по делам об административных правонарушениях и другие виды производство (производство по жалобам, согласительное производство) [5, с. 13]. Третьи в содержание административно-юрисдикционного производства включают особого рода деятельность, осуществляемую органами государственной власти [34, с. 95].

По справедливому замечанию И.Н. Дехтярь, административно-юрисдикционное производство представляет собой «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов и должностных лиц исполнительной и судебной власти по рассмотрению дела (спора), связанного с реализацией мер административного принуждения» [13, с. 70].

Далее необходимо определить место административно-деликтного судопроизводства в структуре административного процесса:

Исходной точкой в размежевании внесудебного и судебного процессуального порядков применения мер административно-правового принуждения и соответствующего разделения административно-принудительного процесса на внесудебный (исполнительный) и судебный, был связан с принятием Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) [6]. В названном Кодексе закрепился комплекс административно-процессуальных принципов и норм, под воздействием которых сформировалась такая форма правосудия как

административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях, отнесенное к компетенции арбитражных судов. С позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса, выработанного отечественной наукой [19, с. 6], данное административное судопроизводство, по сути, является составной частью современного судебного административно-принудительного процесса, которая самостоятельна по предмету (перечню автономных административных дел) от исполнительного административно-принудительного процесса, но неразрывно с ним связана по целенаправленности [59, с. 212].

Следует обратить внимание, что советская доктрина напротив рассматривала применение административного принуждения в отрыве от правосудия, а именно: с одной стороны во взаимосвязи с деятельностью органов государственного управления, а с другой — во взаимосвязи с пресечением или предупреждением административных проступков (правонарушений), а также обеспечением общественной безопасности.

С учетом конституционного признания самостоятельности правосудия в ст. 18 и 118 Конституции РФ к предмету современного административно-правового принуждения, применяемого арбитражными судами, законодатель, по сути, относит, как административные правонарушения, так и специфические административные споры, разрешаемые в судебном порядке. Такого рода административные споры, возникают между лицом, привлечённым к административной ответственности во внесудебном порядке, и компетентным органом исполнительной власти, иным административно-публичным органом, которые в АПК РФ называются административными органами.

Следует также отметить, что наряду с мерами административной ответственности по общему правилу выделяются иные административно-принудительные меры. Данное правило получило дальнейшее развитие применительно к современному судебному административно-правовому принуждению.

В соответствии с рядом специальных федеральных законов суды наряду с мерами административной ответственности уполномочены применять иные административно-принудительные меры. В частности, арбитражные суды наделены полномочиями по аннулированию лицензий, по принудительному отзыву продукции, понуждения к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа. Между тем в действующем АПК РФ полномочия по применению обозначенных мер административно-правового принуждения остаются незамеченными для законодателя, «растворились» в рамках такой специальной категории как «другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений» и поэтому не получили должного административно-процессуального регулирования. При отсутствии специальных правил административного судопроизводства арбитражные суды рассматривают дела о применении обозначенных административно-принудительных мер по общим правилам, предусмотренным гл. 22 АПК РФ, без учета специфики доказательств и доказывания в условиях применения административно-правового принуждения в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Как следствие административные споры о применении административно-публичными органами иных мер административно-правового принуждения (например, споры, связанные с выдачей предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, приостановлением или аннулированием лицензий во внесудебном и др.) разрешаются арбитражным судом по общим правилам административного судопроизводства, закреплённым в главе 24 АПК РФ, без учёта специфики доказательств и доказывания в условиях государственного принуждения данного вида [59, с. 213].

Важно заметить, что применение мер административно-правового принуждения в судебном порядке наряду с арбитражными судами также осуществляют компетентные суды общей юрисдикции в порядке, регламентированном административно-процессуальными нормами Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [23], которые до настоящего времени не приведены в соответствие со ст. 10, 18, 118 Конституции РФ [25]. В действующей редакции КоАП РФ при помощи такого термина как «производство по делам об административных правонарушениях», по сути, отождествляются административное преследование, осуществляемое по делам об административных правонарушениях органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами и правосудие по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судами общей юрисдикции. При этом ст. 118 Конституции РФ допускает осуществление правосудия в пяти видах (конституционном, гражданском, арбитражном, административном и уголовном судопроизводстве) то будет логичным говорить о единственной конституционной возможности применения мер административно-правового принуждения в форме административного судопроизводства, как арбитражными судами, так судами общей юрисдикции.

При этом также важно подчеркнуть, что административные споры, связанные с применением административно-публичными органами иных мер административно-правового принуждения, не признаваемых мерами административной ответственности, являются составной частью предмета административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции по общим правилам административного судопроизводства, закрепленным в гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [22], но без учета особенностей доказательств и доказывания в условиях административно-правового принуждения.

Решение вскрытых проблем законодательного регулирования современного судебного административно-правового принуждения, проявляется в двух основных плоскостях научного познания:

- разработка научно обоснованной системы мер административно-правового принуждения, применяемых арбитражными судами и судами общей юрисдикции в условиях конституционного разделения судебной и исполнительной власти (материальный аспект проблемы);
- разработка дифференцированного научно-практического подхода к пониманию административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения (процессуальный аспект проблемы) [59, с. 218].

В целях решения первой составной части обозначенной проблематики необходимо обратить внимание на то, что материальные основания применения административно-правового принуждения, как в судебном, так внесудебном порядке являются одни и те же - правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами, которые влекут применение к ним мер административной ответственности, а также иных административно-принудительных мер, установленных федеральными законами.

Общеизвестно, что правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами, которые влекут применение мер административной ответственности, официально признаются в Российской Федерации административными правонарушениями, составы которых унифицированы в материальных нормах действующего КоАП РФ, а также материальных нормах законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами, которые влекут применение к ним иных административно-принудительных мер, установленных федеральными законами, в настоящее время получили разнообразные законодательные названия: «нарушения обязательных требований», «бюджетное нарушение», «нарушение антимонопольного законодательства», «нарушение лицензионных требований», «грубое нарушение лицензионных требований» и др., а составы таких правонарушений остаются достаточно неопределёнными и не унифицированными.

О наличии правонарушений такого рода в современной административно-правовой сфере неоднократно упоминается в учебной и специальной литературе [58], а прикладные исследования в сфере государственного контроля и надзора позволяют осветить внесудебные аспекты, присущие данному административно-правовому феномену.

В этой связи административные правонарушения, а также правонарушения, которые официально не признаются административными, но влекут применение иных мер административно-правового принуждения во внесудебном (исполнительном) или судебном порядках предлагается в обобщенном виде называть административными деликтами.

В таком контексте под административным деликтом понимается выявляемое компетентным административно-публичным органом в целях охраны частных и публичных прав, законных интересов, противоправное деяние физического лица или организации, их административных представителей, должностного лица публичного органа, причиняющее формальный или материальный вред частным и публичным правам, законным интересам, за которое федеральным законом предусмотрено применение во внесудебном либо судебном административно-процессуальном порядке административно-принудительных мер восстановительного либо наказательного характера.

Следует подчеркнуть существенные различия в квалификации современных административных деликтов, в зависимости от субъективного признака и характера административно-правовых последствий целесообразно разделить их на два типизированных вида: 1) административные правонарушения; 2) иные административные деликты.

Термин «административные правонарушения» понимается как административно-наказуемые противоправные деяния или иначе - как нарушения правовых норм, влекущие применение комплекса административно-принудительных мер наказательного характера, призванных компенсировать причиненный вред частным и публичным

правам, законным интересам. В настоящее время такие меры систематизированы и унифицированы в КоАП РФ, а именно: меры административной ответственности, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ретроспективные меры. Именно в этой связи выделяемый административный деликт логично называть административным правонарушением. К административным правонарушениям также следует отнести ряд несистематизированных до настоящего времени правонарушений, влекущих применение административно-принудительных мер наказательного характера.

Такой термин как «иные административные деликты» понимается как административно-устраимые противоправные деяния или иначе - как нарушения правовых норм, влекущие применение комплекса административно-принудительных мер восстановительного характера, обеспечивающих возврат к правовому положению, существовавшего до нарушения правовой нормы.

В связи с широким разнообразием выделяемые правонарушения предлагается в обобщенном виде называть нарушениями обязательных требований, которые разделить на два вида: 1) нарушения обязательных требований, выявляемые в централизованной сфере контрольно-надзорных отношений - нарушения обязательных требований в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (данные правонарушения находятся под регулирующим воздействием Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [63]; 2) нарушения обязательных требований, выявляемые в децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений - нарушения антимонопольного законодательства, налоговые правонарушения, бюджетные правонарушения и др.

С позиции предлагаемого подхода административные деликты в виде административного правонарушения и нарушения обязательных требований

могут рассматриваться в качестве основных материальных оснований административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения.

При этом, наряду с административными деликтами к материальным основаниям административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения, предлагается относить обособляемые законодателем и относимые к компетенции суда споры о примененных административно-публичным органом мер административно-правового принуждения. В обобщенном виде спор в суде такого рода предлагается рассматривать в качестве специального административного спора, а именно: спора о восстановлении в суде правового статуса физического или юридического лица, ущемленного внесудебными мерами административно-правового принуждения. Подчеркивая специфику спора такого рода, предлагается в дальнейшем называть его спором об административной реабилитации или административно-реабилитационным спором. Административно-реабилитационные споры, по сути, возникают после завершения внесудебного разбирательства по делам об административных правонарушениях либо делам о нарушениях обязательных требований. В этой связи будет обоснованным считать их дополнительными материальными основаниями административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения.

Обобщая основные и дополнительные материальные основания административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения, предлагается называть данное судопроизводство административно-деликтным судопроизводством.

Материальные основания административно-деликтного судопроизводства предлагается разделить на основные и дополнительные.

С позиции предлагаемого подхода в структуре предмета административно-деликтного судопроизводства будет логичным выделить:

1) дела основного производства - дела об административных правонарушениях и нарушениях обязательных требований, отнесенные к компетенции суда общей юрисдикции или арбитражного суда, а именно:

- административно-наказательные дела;
- административно-восстановительные дела - дела о принудительном восстановлении правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований физическим или юридическим лицом. В том числе дела, возбуждаемые судами на основании норм специальных федеральных законов, устанавливающих судебный порядок применения мер административно-правового принуждения: дела об аннулировании лицензий, дела о принудительном отзыве продукции, дела о понуждении к исполнению предписаний и др.

2) дела дополнительного производства - дела о восстановлении судом общей юрисдикции или арбитражным судом правового статуса, ущемленного внесудебными мерами административно-правового принуждения (дела об административно-реабилитационных спорах), а именно:

- дела об административно-наказательных спорах (дела об оспаривании в суде решений административно-публичных органов по делам об административных правонарушениях);
- дела об административно-восстановительных спорах (дела об оспаривании в суде решений административно-публичных органов по делам о нарушениях обязательных требований. В том числе, дела об оспаривании предписаний и иных законных требований об устранении выявленных нарушений обязательных требований, возбуждаемые и разрешаемые судами на основании и в соответствии с КАС РФ, АПК РФ).

Подчеркивая взаимосвязь дел об административных правонарушениях с делами об административно-наказательных спорах, вполне допустимо рассматривать данные дела в качестве предмета административно-

наказательного судопроизводства как обособленного вида административно-деликтного судопроизводства. Соответственно, указывая на взаимосвязь дел о нарушениях обязательных требований с административно-восстановительными спорами, логично выделить административно-восстановительное судопроизводство в качестве обособленного вида административно-деликтного судопроизводства.

При этом следует подчеркнуть взаимосвязь административно-восстановительного и административно-наказательного судопроизводства в структуре судебного административного процесса, которая должна быть учтена законодателем при разработке единой системы доказательств и доказывания по административно-деликтным делам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Проведенное ранжирование дел, разрешаемых в рамках административно-деликтного судопроизводства, а также выдвинутое предложение по обособлению административно-восстановительного и административно-наказательного вида административно-деликтного судопроизводства в структуре судебного административного процесса могут служить научно обоснованными ориентирами для оценки достигнутого уровня и перспектив систематизации принципов и норм КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, регламентирующих порядок применения судами мер административно-правового принуждения.

Так, из анализа АПК РФ можно сделать вывод, что в настоящее время в нем достаточно детально и последовательно регламентировано административно-наказательное судопроизводство, осуществляемое арбитражными судами по делам о привлечении к административной ответственности и делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Между тем в АПК РФ отсутствуют специальные административно-процессуальные принципы и нормы, учитывающие специфику административно-восстановительного судопроизводства, осуществляемого

арбитражными судами: по делам о нарушениях обязательных требований, отнесённых к компетенции арбитражных судов, а также по делам об оспаривании решений административно-публичных органов по делам о нарушениях обязательных требований, отнесённых к компетенции арбитражных судов.

Как следствие, административно-наказательное судопроизводство в арбитражных судах осуществляется по специальным правилам, закрепленным в главе, а административно-восстановительное судопроизводство, осуществляется по общим правилам. Однако, необходимо разработать и закрепить в АПК РФ единообразные процедуры разрешения данных дел. К примеру, это может специальная глава АПК РФ «Рассмотрение дел об административных правонарушениях и дел о нарушениях обязательных требований», трансформированная из ныне действующей главы 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях» [2, с. 10].

Из анализа КАС РФ можно сделать вывод, что суды общей юрисдикции осуществляют административно-восстановительное судопроизводство в общем порядке, установленном для рассмотрения дел. Особый порядок разрешения данных дел в КАС РФ не предусмотрен.

В КоАП РФ, по сути, содержатся отдельные принципы и процедуры административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, применяемые судами общей юрисдикции, но данные принципы и процедуры не приведены в соответствие со ст. 10, 18, 118 Конституции РФ.

Таким образом, в ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях, проводимой в стране во взаимосвязи с реформированием контрольно-надзорной деятельности, необходимо разработать и ввести в практику судов общей юрисдикции комплекс специальных принципов и процедур, регулирующих в комплексе

административно-наказательное и административно-восстановительное судопроизводство в данных судах.

1.2 Понятие производства по делам об административных правонарушениях

Определившись с тем, что производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов административно-юрисдикционных производств, следует определиться с его понятием.

Понятие «производство по делам об административных правонарушениях» не являясь легально определенным, имеет научно-теоретическое определение.

Так, можно выделить несколько подходов к определению производства по делам об административных правонарушениях, которое понимается следующим образом:

- «как деятельность уполномоченных субъектов по привлечению граждан и юридических лиц к административной ответственности, осуществляемая в административно-процессуальной форме»;
- «как совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по применению мер административного наказания»;
- «как система норм, регламентирующая порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел»;
- «как один из видов административных производств, составная часть административного процесса, особый вид процессуальной деятельности, урегулированная законом процедура разрешения определенной группы дел» [2, с. 6].

Приведенные выше определения свидетельствует о том, что административное производство по делам об административных

правонарушениях характеризуется как сложная система, которая включает в себя статический, динамический, деятельности компоненты. Данные компоненты обеспечивают привлечение к административной ответственности как физических, так и юридических лиц.

Таким образом, в современной административной науке отсутствует четкое определение производства по делам об административных правонарушениях. И стоит отметить, что также на сегодняшний день не представляется возможным дать это определение.

Так, к примеру, Е.С. Герман характеризует производство по делам об административных правонарушениях также как сложную структуру, которая состоит из определенных стадий и этапов. Все эти стадии и этапы ставят перед собой одну и ту же цель – разрешение дела об административном правонарушении. Также ученый отмечает, что все стадии административного производства имеют разные характеристики (участвующие лица, действия и документооборот), соответственно и отличаются друг от друга [9].

С.А. Короед отмечает, что производство в таких делах является одним из конкретных видов административно-юрисдикционной деятельности процессуального характера, которое осуществляется как во внесудебном, так и в судебном порядке. Будучи составной частью производства по делам об административных правонарушениях, судебное разбирательство этих дел является относительно самостоятельным процессуальным явлением, существование которого обусловлено специфическим субъектом - судом, осуществляющим правосудие (а не управленческую деятельность) по указанным делам, а также особым порядком их рассмотрения и решения по сравнению с другими юрисдикционными органами [2, с. 6].

В некоторых случаях, производство по делам об административных правонарушениях определяют в нескольких значениях:

- 1) как самостоятельный институт правоприменительной деятельности органов государственной власти;

2) как инструмент регулирования общественных отношений путем применения административных санкций.

Так, производство по делам об административных правонарушениях определяют как «совокупность осуществляемых компетентными субъектами на основе закона процессуальных действий по решению дел об административных правонарушениях» [11, с. 11].

По мнению И.А. Галаган, производство по делам об административных правонарушениях представляет собой «самостоятельное процессуальное явление в рамках системы административно-процессуального права, которому присущи специфические черты и особенности, которыми оно отличается от всех других административных производств» [10, с. 94].

А.П. Корнев производство по делам об административных правонарушениях определяет как «основанная на законе и выраженная в форме правовых отношений деятельность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также органов и лиц, принимающих в ней участие, осуществляемая в особом административно-процессуальном порядке с целью объективного решения дела в соответствии с закона» [26, с. 268].

В.С. Васильев называл этот вид административного производства разновидностью не административного процесса, а административно-юрисдикционной деятельностью [2, с. 8].

Р.В. Нагорных и А.Н. Миронов производство по делам об административных правонарушениях определяют как процессуальную форму реализации административно-юрисдикционных полномочий субъектов и является выражением административной юрисдикции [35, с. 4].

Однако, несмотря на имеющиеся расхождения позиций различных ученых по юридической природе, сущности и дефиниции понятия производства по делам об административных правонарушениях, их взгляды совпадают в одном: данный вид административного процесса состоит из нескольких фаз развития, сменяющих друг друга.

Производство – это «совокупность последовательных процессуальных действий, которые являются своеобразным средством реализации и обеспечения материальных норм административного права; осуществляются на основаниях и в рамках нормативно-правового регулирования» [2, с. 8].

Для того чтобы полностью раскрыть сущность производства по делам об административных правонарушениях необходимо рассмотреть комплекс составляющих элементов, из которого оно состоит.

Итак, производство по делу об административном правонарушении представляет собой комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных составляющих элементов, к которым следует относить [7, с. 20]:

- особое основание для возникновения производства – факт совершения деяния, содержащего признаки административного правонарушения;
- деятельность, урегулированная нормами позитивного права между участниками;
- процессуальные действия, обусловленные наличием определенного публично-правового спора, где одной стороной является специально уполномоченный орган или должностное лицо, наделенные полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, собирать материалы по указанным делам;
- особенности состава участников, обусловленные наличием специально уполномоченных органов и их должностных лиц;
- конечную цель, которой подчинены все процессуальные действия;
- определение законности, объективности и беспристрастности, соблюдения прав человека и гражданина.

На основании вышеизложенного, производство по делам об административных правонарушениях представляет собой вид административно-юрисдикционного производства, направленный на рассмотрение дел (спора), возникшего в связи с обнаружением или получения информации о факте совершения административного правонарушения и совокупность установленных законом процессуальных

действий установленных законом участников по установлению события и привлечению виновных граждан и юридических лиц к административной ответственности.

Приведенное определение отличается от других определений следующим.

Во-первых, утверждается, что по своей правовой природе производство по делам об административных правонарушениях является видом административно-юрисдикционного производства.

Во-вторых, не утверждается однозначно факт совершения административного правонарушения.

В-третьих, подчеркивается получение информации о совершении административного правонарушения, без чего невозможно само производство.

В-четвертых, это совокупность процессуальных действий участников, обладающих определенными процессуальными правами и обязанностями.

В-пятых, указанные действия должны быть направлены на привлечение виновного к административной ответственности.

В доктрине некоторые ученые считают, что производство по делам об административных правонарушениях в настоящее время не может претендовать на статус «процесса» наравне с другими видами процесса, т.к. правовое регулирование еще не достигло такого уровня, который позволял бы говорить о нем, как о самостоятельном «процессе» [2, с. 8].

Подобное суждение, с которым трудно согласиться, основано на том, что длительный период времени, регламентация данного производства не была кодифицирована в едином законодательном акте [35, с. 8]. Однако в настоящее время производству по делам об административных правонарушениях, посвящен самостоятельный раздел IV КоАП РФ, в котором определены самостоятельные задачи производства по делам об административных правонарушениях, его принципы, участники и их

процессуальный статус, порядок доказывания, возбуждения, рассмотрения и порядок пересмотра дел об административных правонарушениях.

Таким образом, проведенный в первой главе работы анализ понятия и правовой природы производства по делам об административных правонарушениях, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях, проводимой в стране во взаимосвязи с реформированием контрольно-надзорной деятельности, необходимо разработать и ввести в практику судов общей юрисдикции комплекс специальных принципов и процедур, регулирующих в комплексе административно-наказательное и административно-восстановительное судопроизводство в данных судах. В этой связи представляются необходимыми разработка и закрепление в КоАП РФ специального раздела «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», а в КАС РФ - главы «Производство по делам о нарушениях обязательных требований».

Во-вторых, производство по делам об административных правонарушениях в настоящее время является самостоятельным судебным процессом, имеющий определенные законом задачи и осуществляемый на основе принципов.

2 Задачи производства по делам об административных правонарушениях

2.1 Своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела

Задачи производства об административных правонарушениях нормативно закреплены в ст. 24.1 КоАП РФ:

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- разрешение дела об административном правонарушении в соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

По мнению Л.А. Гречиной, «задачи 1-3 выполняют юрисдикционную функцию, а задача 4– профилактическую» [1, с. 16]. Но другие ученые-цивилисты поддаются критике указанные задачи, обосновывая свою позицию тем, что они выполняют еще и охранительную функцию. Также административное производство призвано достигать превентивные цели. Таким образом, О.А. Федотова акцентирует внимание на том, что превентивная функция является следствием охранительной функции. Следовательно, представленные задачи административного производства являются достаточно узкими [65, с. 240].

В данной части настоящего исследования будут рассмотрены задачи всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснение обстоятельств каждого дела. На практике зачастую судьями игнорируются требования ст. 24.1 КоАП РФ, в соответствии с которой задачами производства по делам об административных правонарушениях являются

всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

Итак, всесторонность выяснения обстоятельств дела означает установление состава и всех признаков административного правонарушения, имеющих существенное значение для принятия решения по делу.

Перечень обстоятельств, подлежащих выяснения приведен в ст. 26.1 КоАП РФ. Как можно заметить, данный перечень не является закрытым, что свидетельствует об определенной доле усмотрения властного субъекта административной юрисдикции при определении предмета доказывания и его пределов по каждому конкретному делу об административном правонарушении.

В судебной практике отмечается, что совокупность ряда достаточных и неопровержимых доказательств виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должна быть представлена и всесторонне исследована до принятия постановления в порядке, установленном главой 29 КоАП РФ [42].

Толкование статей 26.1 и 26.2 КоАП РФ позволило суду резюмировать, что «обстоятельства, имеющие отношение к делу об административном правонарушении, устанавливаются путем исследования доказательств, к которым относятся любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело, определяет наличие или отсутствие события административного правонарушения, а также виновность лица, привлекаемого к административной ответственности» [38].

Под полнотой выяснения обстоятельств дела понимается сбор достаточных для принятия решения данных по каждому обстоятельству, входящему в предмет доказывания. Степень полноты является оценочной категорией, которая определяется властным субъектом административной юрисдикции.

На следующем примере из судебной практики можно рассмотреть как решается вопрос об определении полноты выяснения сведений о лице в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Так, защитник Л. обратился в Санкт-Петербургский городской суд с жалобой об отмене постановления о привлечении к административной ответственности. В обоснование жалобы указал, что в действиях Л. отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, поскольку субъектом состава административного правонарушения является организатор публичного мероприятия, каковой Л. не являлась. Право Л. на справедливое судебное разбирательство было нарушено, поскольку судом не в полном объеме исследованы собранные доказательства по делу.

Судом было установлено, что постановлением вина Л. установлена в проведении публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о его проведении, а именно - в проведении пикетирования в составе группы лиц из трех человек. Как усматривается из материалов дела, событие административного правонарушения, описанное в протоколе и постановлении суда, не подтверждается имеющимися в материалах дела доказательствами.

Так, из видеозаписи публичного мероприятия и фотографий его участников, имеющихся на диске с видеозаписью, усматривается, что публичное мероприятие проводилось в различных местах - на пл. Ленина и Арсенальной набережной, в разное время, с использованием различных средств агитации и в различном составе участников.

Также судом не был исследован вопрос, отвечает ли форма проведенного публичного мероприятия понятию «пикетирование», сформулированного в п. 6 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [62].

В соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ, изложенных в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 26.06.2018 г. № 28 [49],

организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, административная ответственность за которые наступает по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ, могут иметь место в случае, если несколько пикетов, каждый из которых формально подпадает под признаки одиночного, с достаточной очевидностью объединены единством целей и общей организацией, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, а их участники используют ассоциативно узнаваемые или идентичные наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы. Данные обстоятельства могут подтверждаться, например, наличием одного организатора публичных мероприятий, единым оповещением возможных участников и проведением предварительной агитации, изготовлением и распространением средств наглядной агитации в отношении нескольких пикетов. Оценивая совокупность таких пикетирований в качестве одного публичного мероприятия, необходимо исключить возможность случайного совпадения действий участников одиночных пикетирований и не производить квалификацию пикетирования, осуществляемого одним участником, в качестве публичного мероприятия, в отношении которого Законом о публичных мероприятиях установлена обязанность по подаче уведомления в орган публичной власти, в случае проявления к пикету обычного внимания со стороны заинтересовавшихся им лиц.

Таким образом, описанное в протоколе об административном правонарушении и постановлении суда событие административного правонарушения в виде проведения публичного мероприятия в составе группы лиц, не охватывается понятием пикетирования.

Нарушение требований ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ может быть совершено только организатором публичного мероприятия, поскольку у лица, не являющегося организатором публичного мероприятия, отсутствует обязанность по подаче уведомления о проведении публичного мероприятия.

Из материалов дела, в том числе из протокола об административном правонарушении следует, что Л. организатором публичного мероприятия не являлась.

Поскольку судом в ходе рассмотрения дела были нарушены требования ст. 26.1, 26.11 КоАП РФ, что является существенным нарушением процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, постановление Невского районного суда Санкт-Петербурга подлежит отмене, а дело - возвращению на новое рассмотрение [54].

Другим примером является дело об административном правонарушении в отношении С.И.А. по ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ (постановление от 18.03.2015 года, по которому привлекаемому к ответственности лицу назначено административное наказание в виде штрафа без учета того обстоятельства, что согласно материалам дела (справка о нарушениях ПДД) отягчающим ответственность С.И.А. обстоятельством является повторное совершение однородного правонарушения.

В рамках дела об административном правонарушении в отношении Е.В.В. по ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ (постановление от 23.06.2015 года, судьей не исследованы в полном объеме материалы дела - видеоматериалы даже не были распечатаны, не говоря о том, что они подлежали оценке наряду с иными доказательствами.

В качестве обоснования назначения административного наказания в виде штрафа по делу об административном правонарушении в отношении Ч.Н.А. по ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ (постановление от 10.03.2015 года, судьей в том числе указано и на отсутствие у привлекаемого к ответственности лица права на управление транспортными средствами. В то же время, в материалах дела имеется справка о нарушениях ПДД с указанием на наличие у Ч.Н.А. соответствующего водительского удостоверения, сведений о лишении его специального права и изъятии такого удостоверения не имеется [57].

Для возбуждения дела об административном производстве возможно наличие и других поводов:

- фиксации нарушений ПДД посредством специальных технических средств;
- сообщения в средствах массовой информации о факте административного правонарушения;
- заявления муниципальных и государственных органов и их должностных лиц, также материалы, заявления, сообщения физических и юридических лиц частного права, которые непосредственно указывают на наличие факта административного правонарушения;
- обнаружение данных, свидетельствующих о совершении нарушения, уполномоченным лицом [28, с. 30].

Как можно заметить, протокол об административном правонарушении выступает в качестве важного доказательства вины, он содержит факт совершения правонарушения.

Опираясь на часть 4 статьи 28.1 КоАП РФ, после составления протокола можно говорить о начале возбуждения дела. Таким образом, протокол об административном правонарушении можно по праву назвать одним из главных процессуальных документов.

На основании ст. 28.6 КоАП РФ в ряде случаев протокол может не составляться:

- не протоколируются совершенные правонарушения, которые были зафиксированы с помощью специальной фото и видео техники.

По факту следует штраф или делается предупреждение на месте совершения правонарушения.

Так же стоит отметить, что при составлении протокола, все лица, которые имеют к нему непосредственное отношение, должны в устной форме получить информацию о своих правах и обязанностях. Кроме того, информация о проведенных разьяснениях, должна быть отражена в составленном протоколе.

Важно обратить внимание на то, что в соответствии с действующим законодательством, физическое лицо или представитель юридического лица имеет право ознакомиться с составленным протоколом. Это позволяет лицу, совершившему административное правонарушение, заранее сформировать тактику своей защиты, что основано на требованиях к состязательности и беспристрастности административного процесса. Ярким примером является нарушение правил дорожного движения, которые фиксируются камерами. О таком нарушении человек узнает уже после получения постановления с назначенной суммой штрафа. Соответственно, можно говорить об устранении права на состязательное начало, что оказывает негативное влияние на все действующее законодательство и работу государственных органов в области административного права.

Необходимо отметить, что все обязательные элементы протокола закреплены в статье 28.2 КоАП РФ. Но перечень основной информации о нарушителе, которую необходимо отразить в протоколе, действующим законодательством не предусмотрен.

Так можно говорить о том, что вносимые сведения о правонарушителе зависят в полной мере от позиции конкретного ведомства. Возможно проблема в типовых бланках протоколов, которые у каждого ведомства отличаются, а значит, отличается и перечень ключевой информации о правонарушителе.

Так, следует говорить о необходимости устранения данной проблемы из действующего законодательства и приведение бланков протоколов к единой форме с целью исключения ошибок и неточностей в процессе составления данного документа. Так же данная необходимость характеризуется и положениями ст. 1.4 КАП РФ, в которой устанавливается равенство всех перед законом, на основании чего перечень ключевой информации должен быть одинаковым для каждого составленного протокола.

Среди основной информации, которую необходимо указывать в протоколе, следует выделить: ФИО правонарушителя; информацию о дне рождении и месте рождения, которая указывается в паспорте; адрес, по которому правонарушитель зарегистрирован, а также адрес, где он фактически проживает; информацию о работе и оплате труда правонарушителя; семейное положение и количество детей; паспортные данные.

Данная информация касается исключительно физических лиц, для юридических лиц так же требуется указание организационно-правовой формы, юридического адреса, ИНН и информации о лицензии, если таковая имеется.

Традиционные бланки протоколов на обороте имеют место для написания разъяснений лицом, которое совершило правонарушение. Однако в практической деятельности предоставленного места чаще всего не хватает, чтобы в полной мере отразить все нюансы протоколируемого дела, что зачастую предоставляет совершенно не правильную картину о совершенном деянии и запутывает весь процесс.

Своевременное выяснение обстоятельств каждого дела обеспечивается соблюдением процессуальных сроков на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

Так, при наличии соответствующих правовых предпосылок, которые прописаны в КоАП РФ статье 28.1, части 1, и после завершения уполномоченным лицом процессуальных действий, также возможно возбуждение дела об административном правонарушении. Срок возбуждения дела в данном случае совпадает со сроками составления протокола об административном правонарушении.

Частью 6 статьи 28.7 Кодекса установлено, что по окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении, либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Учитывая все вышеизложенное следует добавить, что законодательной базой не определена процедура, которая предусматривает остановку процесса расследования в связи с обстоятельствами, при которых местонахождение обвиняемого лица не может быть установлено, или же установлено, но нет возможности участия этого лица в деле. Учитывая такие обстоятельства и с учетом положений части 6 статьи 28.7 КоАП РФ, по истечении срока расследования и невозможности составить протокол в надлежащие сроки, то следует в обязательном порядке прекращать данные дела об административных правонарушениях или вообще не принимать процессуальных решений, тормозят дело на неопределенные сроки, что является строгим правонарушением [2, с. 44].

При прекращении деятельности об административном правонарушении, привлечение виновных к ответственности в последующем возможно исключительно после рассмотрения жалобы потерпевшего лица или прокурора.

Составление в таких случаях протокола об административном правонарушении исходя из п.4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 [48] является невозможным, потому как не представляется возможным уведомить лицо о времени и месте его составления.

Продления сроков проверки и невозможность установления фигурантов правонарушения, влечет истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. Принимают решение об отказе, о возбуждении процессуального действия об административном нарушении в силу истечения сроков давности.

Этим самым нарушается выполнение принципа неотвратимости наказания за совершение правонарушения. Остается надеяться, что эти недостатки будут устранены в новом КоАП РФ.

Таким образом, на практике усматриваются различные подходы к оценке фактов нарушения процессуальных сроков [30]. На стадии

возбуждения производства по делу нарушаются сроки составления протокола, предусмотренных ст.ст.28.5, 28.8 КоАП РФ, и признается несущественными недостатками протокола (п. 4 п.4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5). Однако подобный подход негативно влияет на правоприменительную практику, поскольку формирует недопустимые двойные стандарты по отношению к требованиям законодательства об административных правонарушениях и «отрицательно влияет на соблюдение процессуальной дисциплины» [15, с. 86].

2.2 Разрешение в точном соответствии с законом дел об административных правонарушениях и обеспечение исполнения вынесенного постановления

Следующей задачей производства по делам об административных правонарушениях, является разрешения дела в соответствии с законом, что достигается неукоснительным соблюдением норм КоАП РФ и регионального законодательства об административных правонарушениях.

Рассмотрение дела об административных правонарушениях происходит по месту его совершения на протяжении 15-ти дней с момента его поступления в соответствующие органы или к должностному лицу, имеющему полномочия рассматривать такого рода дела, протокола и всех материалов, касающихся дела.

В процессе подготовки дел к рассмотрению должностные лица назначают время и место рассмотрения дела, истребуют все необходимые дополнительные материалы, назначают экспертизы.

Производства по делам об административных правонарушениях завершаются исполнением постановлений, которые соответствуют принципу объективной истины и не оспариваются ни одной из сторон процесса.

Остается открытым вопрос, как надежно фиксировать факт и дату получения копии постановления лицом, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, если при вынесении постановления он не присутствовал (или ему не вручили постановление, или постановление вынесено по упрощенной процедуре). Основной проблемой является потому, что именно с фиксации этой даты следует дата, когда лицо становится правонарушителем (если конечно, не обжалует постановление, каковое обжалование бывает редко). Действующий КоАП РФ создает и воспроизводит миллионы ситуаций, когда человек не знает, что государство уже присвоило ему статус правонарушителя. Здесь нужно понимать и процедуру направления копии постановления, и действия в случае, когда по тем или иным причинам (и эти причины тоже надо прописать) копия постановления не вручена. Почта России пока не в достаточной мере отслеживает причины недоставки. Почтальон лишь пытается вручить копию постановления по адресу объекта недвижимости, который указали на отправлении.

Возникающие проблемы на этом этапе, а именно не все общепроцессуальные принципы судебной деятельности учтены в КоАП РФ, а именно нет ограничений для общения свидетелей с иными участниками процесса; КоАП РФ не возлагает на судью такой обязанности как, удалять свидетелей из зала судебного заседания после проверки явки лиц; постановления судей по делам об административных правонарушениях не всегда соответствуют предъявляемым к ним требованиям, все это негативно складывается на судебной системе в целом. В каждой части рассмотрения дела, есть свои специфические задачи, свое содержание, предназначение, коллизии, свои проблемы и недостатки, которые необходимо устранять законодателю, и лучшим образом исполнять судами.

Так, Решением Верховного Суда Республики Алтай от 15.03.2018 по делу № 21-30/2018, судья возвратил дело на новое рассмотрение должностному лицу, и не дал оценки тому обстоятельству, что протокол по делу об административном правонарушении содержит существенные недостатки, он не соответствует требованиям ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, в нем

отсутствуют указание на место и время совершения административного правонарушения, не описано в полном объеме событие административного правонарушения, соответствующее диспозиции ч. 1 ст. 17.15 КоАП РФ, Минтруд России несвоевременно (за сутки) было извещено о времени и месте составления административного протокола по делу, права и обязанности представителю правонарушителя не разъяснялись, то есть было нарушено право на защиту.

Суд признал данный протокол недопустимым доказательством, а это является основанием для отмены постановления о назначении административного наказания и прекращения производства по делу [53].

В соответствии со ст. 29.9 КоАП РФ, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении должно быть принято либо постановление, либо определение. Отличие постановления от определения заключается прежде всего в том, что постановление разрешает дело по существу и тем самым разрешает дело, что неверно в отношении определений. В ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ указывается два вида определений, которые можно принять по результатам рассмотрения дела: определение о передаче дела по подведомственности и определение о передаче дела лицу или в орган, уполномоченный назначать наказания иного вида или размера.

Несмотря на то, что данные определения перечислены в одной части статьи, они являются существенно различными. Определение о передаче дела по подведомственности принимается в том случае, если обнаруживается, что данное дело не подведомственно данному лицу или органу и подлежит передаче в другой орган по правилам гл. 23 КоАП РФ (и законов субъектов федерации в отношении, предусмотренных этими законами правонарушений). Данное определение также может быть принято на предварительном этапе рассмотрения дела, и при подготовке к рассмотрению дела, при этом смысл и содержание определения во всех этих случаях ничем не отличается, а дело никак не разрешается по существу – рассматривается исключительно процессуальный вопрос.

Таким образом, на стадии рассмотрения, судья выносит процессуальные документы: определение, постановление, протокол и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Определение бывает, о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации; о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Постановление бывает о прекращении производства об административном правонарушении и постановление о назначении административного наказания. Велика роль судей в применении мер административной ответственности. В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных более чем 160 нормами Кодекса. Некоторые административные наказания могут применяться только судьями. Статья 2.9 КоАП РФ предусматривает возможное освобождение лица совершившего административное правонарушение, освобождение от административной ответственности, предполагает возможность ограничения устным замечанием, если правонарушение малозначительно.

Также следует отметить, что корректное определение подсудности лица - это правило определенное и обязательно к соблюдению в Конституции РФ. На этапе подготовки к рассмотрению дела, отсутствует регулирование порядка разрешения заявлений об отводе; качества составления протокола об административном правонарушении; отсутствие существенных требований к составлению протокола. КоАП РФ не устанавливает критерии определения места совершения административного правонарушения. Детально не разработан вопрос о сроках рассмотрения дела об административном

правонарушении; о ходатайстве, которое судья вообще не обязан удовлетворять; о извещении лиц о месте и времени судебного заседания.

Не закреплены в КоАП РФ общепроцессуальные принципы судебной деятельности, а именно нет ограничений для общения свидетелей с иными участниками процесса; постановления судей по делам об административных правонарушениях не всегда соответствуют предъявляемым к ним требованиям, все это негативно складывается на судебной системе в целом.

Рассматривая принцип «обеспечение исполнения вынесенного постановления», следует обратить внимание на то, что основанием начала исполнения такого постановления является факт его вступления в законную силу согласно ст. 31.1 КоАП РФ. При этом необходимо иметь в виду, что понятие «исполнение постановления по делу об административном правонарушении» шире понятия «исполнения постановления о назначении административного наказания» [32, с. 38].

Должностное лицо, у которого находится в работе постановление о привлечении лица к административной ответственности, обязан его отправить для реализации исполнителю, то есть происходит процесс обращения.

А.С. Мамыкин в своих работах характеризует процесс обращения как применение мер властного характера, или реализацию мер властного характера. Применение данных мер вызвано административным наказанием. Также стоит обратить внимание, что на начальной стадии рассматриваемого процесса, должностные лица не имеют полных возможностей реализации постановления [52, с. 209].

На данном этапе усмотрение появляется в процессе воплощения в действие ст. 31.5 и 31.6 КоАП РФ. В соответствии со ст. 31.5 КоАП РФ на начальном этапе (или второе название – подготовительном этапе), должностное лицо вынесшее постановление, также может принять решение об отсрочке исполнения данного постановления. Такое решение может быть принято исключительно на основании действующего законодательства, то

есть иметь под собой правовую основу. В качестве такой основы выступает оценочное понятие [2, с. 57].

Далее следует подробнее рассмотреть данный аспект. Во-первых, бывают случаи, когда просто невозможно привести в исполнение постановление в силу определенных обстоятельств. В качестве первого недостатка выделим административно-юрисдикционное усмотрение. То есть отсрочка исполнения постановления может быть вызвана жизненными обстоятельствами лица, которое занимается непосредственной реализацией данного постановления.

Считаем данный факт неуместным в практике административного производства. Но с другой стороны – отказаться от существования данного правового основания просто нельзя.

Второй момент связан невозможностью исполнения постановления – имущественное и материальное состояние лица, на которое обращена реализация данного постановления. Иными словами, если лицо не обладает материальными средствами, к примеру, для уплаты штрафа, то и реализовать данное постановление не представляется возможным. В тоже время, лицо должно предоставить все доказательства относительно факта невозможности исполнения постановления. В данном случае может быть применена рассрочка применения такого постановления.

Гл. 32 КоАП РФ регламентирует порядок действий по исполнению назначенного административного наказания, которые предопределяются конкретным видом исполняемого наказания.

На этапе стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении, или как его принято называть завершающем, происходит фактическое завершение (прекращение) производства. Это связано с тем, что постановление по делу об административном правонарушении было исполнено. Также это может быть связано с тем, что исполнить его невозможно.

В соответствии со ст. 31.7 КоАП РФ на третьем этапе происходит прекращение исполнения данного рода постановления, а, следовательно, и окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания, что регламентировано ст. 31.10 КоАП РФ.

Если предметом спора является постановление о возбуждении исполнительного производства, то в случае признания его незаконным оно подлежит отмене, что автоматически прекращает совершение судебным приставом-исполнителем дальнейших исполнительных действий по принудительному исполнению исполнительного документа. Вместе с тем, если исполнительное производство уже окончено и исполнительные действия не ведутся, то права административного истца путем отмены оспариваемого постановления восстановлены быть не могут.

Например, ФИО обратился в суд с административным иском к судебному приставу-исполнителю Волжского городского отдела судебных приставов №1 УФССП России по Волгоградской области о признании незаконным и отмене постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства.

В обоснование заявленных требований административный истец сослался на то, что заочным решением мирового судьи от 02 мая 2017 г. с него в пользу ПАО «Волгоградэнергообл» взыскана задолженность по оплате электроэнергии в сумме 5 803 руб. 04 коп. и расходы по оплате госпошлины в сумме 400 руб. Взысканную сумму задолженности и расходы по оплате госпошлины в сумме 200 руб. он погасил непосредственно взыскателю в абонентском участке ПАО «Волгоградэнергообл». Однако, в июле 2018 года по требованию судебного пристава-исполнителя в рамках возбужденного исполнительного производства от 13 марта 2018 г. с его лицевого счета в отделении Сбербанка была списана денежная сумма в размере 6 203 руб. 04 коп. При этом представитель взыскателя в заявлении о принятии к производству исполнительного листа просил взыскать с должника неуплаченные расходы по госпошлине в сумме 200 руб., а

судебный пристав-исполнитель вынес постановление о возбуждении исполнительного производства с предметом исполнения всей взысканной мировым судьей суммы – 6 203 руб. 04 коп.

Решением судьи Волжского городского суда Волгоградской области от 05 сентября 2018 г. административное исковое заявление удовлетворено частично, постановление судебного пристава-исполнителя Волжского городского отдела судебных приставов №1 УФССП России по Волгоградской области от 13 марта 2018 г. о возбуждении исполнительного производства признано незаконным в части предмета исполнения: задолженность по платежам за газ, тепло и электроэнергию в размере 6 003 руб. 04 коп.

Разрешая требования административного истца, суд пришел к выводу о незаконности постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства в части предмета исполнения свыше подлежащей взысканию суммы, в связи, с чем частично удовлетворил требования административного истца.

С обоснованностью такого вывода суд апелляционной инстанции не согласился по следующим основаниям.

Судом апелляционной инстанции установлено, что 01 сентября 2017 г. мировым судьей выдан исполнительный лист о взыскании с ФИО в пользу ПАО «Волгоградэнергосбыт» задолженности по оплате электроэнергии в размере 5 803 руб. 04 коп., а также расходов по оплате государственной пошлины в размере 400 руб.

23 ноября 2017 г. должник погасил задолженность по оплате электроэнергии, а также расходы по оплате государственной пошлины в размере 200 руб. взыскателю ПАО «Волгоградэнергосбыт».

13 марта 2018 г. представитель ПАО «Волгоградэнергосбыт» подал в Волжский городской отдел судебных приставов №1 УФССП России по Волгоградской области заявление о возбуждении в отношении ФИО исполнительного производства о взыскании расходов по оплате

государственной пошлины в размере 200 руб. К заявлению был приложен вышеуказанный исполнительный лист.

В тот же день судебный пристав-исполнитель возбудил в отношении ФИО исполнительное производство с предметом исполнения: взыскание задолженности в размере 6 203 руб. 04 коп.

Постановлением судебного пристава-исполнителя от 23 мая 2018 г. исполнительное производство окончено в связи с фактическим исполнением.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 227 КАС РФ суд удовлетворяет заявленные требования о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) должностного лица незаконными полностью или в части, если признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и возлагает на административного ответчика обязанность устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление.

Таким образом, решение, принимаемое в пользу административного истца, обязательно должно содержать два элемента: признание незаконным решения, действия (бездействие) и указание на действия, направленные на восстановление нарушенного права.

Поскольку предметом спора является постановление о возбуждении исполнительного производства, то в случае признания его незаконным оно подлежит отмене, что автоматически прекращает совершение судебным приставом-исполнителем дальнейших исполнительных действий по принудительному исполнению исполнительного документа. Вместе с тем, когда исполнительное производство уже окончено и исполнительные действия не ведутся, то права административного истца путем отмены оспариваемого постановления восстановлены быть не могут.

2.3 Выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений

Механизм реализации задачи выявления причин и условий способствующих совершению административных правонарушений предусмотрен в ст. 29.13 КоАП РФ и конкретизирован в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и ряде подзаконных актах субъектов административной юрисдикции [41].

Так, ст. 29.13 КоАП РФ предусматривает возложение обязанности на органы и должностных лиц (полицию), рассматривающих дело, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению вносить в соответствующие организации и должностным лицам представление об их устранении [140 с. 116].

Основанием для вынесения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, является рассмотрение этим органом дела об административном правонарушении, доказанность факта совершения правонарушения и установление указанных причин и условий, то есть факторов, порождающих правонарушение либо облегчающих его совершение. При этом меры, рекомендованные к принятию в соответствии с таким представлением, должны способствовать устранению указанных причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения [51, с. 700].

Под представлением об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, понимают «особого рода процессуальный документ (решение применения права) принудительного характера, с помощью которого должностное лицо органа внутренних дел (полиции), рассматривающее дело об административном правонарушении, акцентирует внимание поднадзорных субъектов на имеющихся недостатках в их работе, которые привели к

совершению деликвентом административного правонарушения и требует принятия конкретных мер организационного характера по их устранению в установленный законом срок» [66, с. 54].

На практике представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, понимается как способ реагирования органа, рассматривающего административное дело, на неправомерные действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности [44].

В связи с изложенным представляется необходимым ст. 29.13 КоАП РФ дополнить примечанием, содержащим легальное понятие представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Под причинами и условиями совершения административного правонарушения следует понимать совокупность необходимых юридически значимых явлений, закономерно и неизбежно приводящих к совершению административного правонарушения [66, с. 55].

Ввиду того, что в ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ причины и условия совершения административного правонарушения разделены, представляется необходимым конкретизировать рассматриваемые дефиниции.

Так, на практике причины правонарушений понимаются как факторы, обуславливающие совершение правонарушений. Условия правонарушений - это факты, которые непосредственно правонарушений не вызывают, но способствуют их совершению [50].

Для того чтобы представление, вносимое должностным лицом (полицией), рассматривающим дело об административном правонарушении, было действенным, в нем должны содержаться сведения о руководителе предприятия, учреждения, организации и название этих организаций; наименование документа, основания и поводы для внесения представления; сущность предложений и способы их реализации; просьбу сообщить о результатах рассмотрения предложения в месячный срок и ссылку на ст.

29.13 КоАП РФ; дата внесения представления, подпись руководителя органа, в котором рассмотрено дело, фамилию и инициалы должностного лица, внесшего представление [33].

Существующий пробел в действующем административном законодательстве, касающийся отсутствия закрепления в ст. 29.13 КоАП РФ указаний о реквизитах рассматриваемого представления, можно урегулировать путем внесения изменений в описываемую норму, дополнив ее ч. 1.1, содержащей все необходимые реквизиты данного процессуального акта.

Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление (ч. 2 ст. 29.13 КоАП РФ).

При этом, следует иметь в виду, что такие представления направлены не на устранение выявленных нарушений как таковых, а на устранение причин и условий, способствовавших их совершению.

Так, суд, отказывая в удовлетворении требований о принятии обеспечительной меры в виде приостановления действия оспариваемого представления до вступления в силу окончательного судебного акта по существу спора, разъяснил: довод общества о том, что исполнение оспариваемого представления повлечет за собой финансовые затраты, признается несостоятельным ввиду отсутствия документальных доказательств, свидетельствующих о причинении заявителю значительного ущерба вследствие исполнения представления. Несмотря на то, что обеспечительные меры являются ускоренным средством защиты, предположения, указанные в заявлении о принятии обеспечительных мер, должны подкрепляться определенными доказательствами и сведениями, позволяющими суду соотнести заявленные обеспечительные меры с необходимостью их принятия, учитывая баланс интересов сторон и

соразмерность заявленной меры по отношению к предмету спора. Таких сведений и доказательств заявитель при подаче ходатайства не представил. Доводы заявителя носят предположительный характер и не находятся в причинной связи с предметом заявленных требований [43].

Однако, меры, принимаемые по данному представлению, должны быть способными устранить причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения [45].

Таким образом, юридическая деятельность по выявлению причин правонарушения и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, считается завершенной лишь после получения официального документа, содержащего информацию о принятых мерах.

Проведенное исследование задач производства по делам об административных правонарушениях, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, на практике зачастую судьями игнорируются требования ст. 24.1 КоАП РФ, в соответствии с которой задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

Во-вторых, задача разрешения дела в соответствии с законом достигается неукоснительным соблюдением норм КоАП РФ и регионального законодательства об административных правонарушениях.

В-третьих, механизм реализации задачи выявления причин и условий способствующих совершению административных правонарушений предусмотрен в ст. 29.13 КоАП РФ.

3 Принципы производства по делам об административных правонарушениях

3.1 Понятие, правовая природа и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях

Из задач законодательства об административных правонарушениях вытекают принципы производства по делам об административных правонарушениях [36, с. 30]. При этом, рассмотренные в предыдущей части настоящей выпускной квалификационной работе задачи прямо подчинены действию указанных принципов.

Традиционно в философском и научном дискурсе принципы выступают в качестве основополагающих, фундаментальных, мировоззренческих идей, на которых построена какая-либо деятельность, теория. Юридическая наука использует термин «принцип» на всех уровнях правового регулирования.

Приходится констатировать, что учение о принципах производства по делам об административных правонарушениях в отечественной юридической науке не получило должного развития. Фундаментальные работы по этой проблеме отсутствуют и это, несмотря на то, что система принципов, детерминирующая названную административно-юрисдикционную деятельность, является концептуальной идеей теории административного права.

Анализ работ ученых, занимающихся данной проблемой, позволил выделить значимые признаки (свойства, черты) принципов производства по делам об административных правонарушениях.

К принципам производства относятся такие общие положения, которые:

- отличаются высокой степенью обобщенности, поскольку претендовать на роль принципов могут лишь наиболее общие (исходные) положения;

- их становление происходит постепенно, с учетом общепринятых человеческих ценностей, формирование которых прошло длительный исторический путь развития, т.е. принципы являются мировоззренческими по сути. Вот почему в римском праве - *homonumiae* - решения, содержащие повторение принципов, установленных по делам, предусмотренным ранее, не подвергались пересмотру. Нравственное начало присуще принципу, но это начало исключительно гуманистическое, основанное на идеалах, формировавшихся столетиями. Нравственные же требования (запросы, законы) общества в конкретный период истории могут и не совпадать с сформировавшимися мировоззренческими идеями, традиционно именуемыми принципами;
- формулируются в праве, а не в законе. Прямое непоименование их в нормативном правовом акте не должно влиять на значимость принципов. Законодатель — это не абстрактная фигура, а коллектив авторов, взгляды, амбиции, интересы и даже политические пристрастия которых могут повлиять на выбор принципа и указание его в законе;
- являются положениями руководящего значения, т. е. подлежат непосредственному применению и обязательны к исполнению всеми участниками;
- имеют властный (публичный) характер;
- объективны по форме и субъективны по содержанию. «Принципы любой науки, в том числе и общественной, не придумываются, а открываются учеными в результате изучения объективной действительности» [21, с. 72];
- должны быть выражены, как правило, в лаконичной форме, лишены описательности. Принцип называет и провозглашает, но не разъясняет и растолковывает [29, с. 31];
- органически «связаны между собой, осуществляются в неразрывном единстве, образуя гармоничную систему начал производства» [8, с. 12].

Принципы взаимно обусловлены другими и в пределах системы равновеликие по своему значению, но при этом самостоятельные;

- определяют приоритетные направления, перспективы развития производства, служат фундаментом его совершенствования, главным критерием оценки обоснованности предложений об изменении или дополнении текущего законодательства.
- должны влиять на несколько стадий производства, а не на отдельную его часть или даже этап. В противном случае положение теряет значение принципа. По нашему мнению, к таким стадиям, в рамках которых должны реализовываться идеи, называемые принципами, относятся стадии возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении.

Таким образом, учитывая рассмотренные признаки, принципом производства по делам об административных правонарушениях должно считаться мировоззренческое общеобязательное положение высокой степени общности, имеющее самостоятельное содержание, закрепленное в праве и влияющее на построение и ход данной разновидности административно-юрисдикционной деятельности, ее сущность, характер, а также выражающее ее типичные черты.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях имеют системное строение. Системность принципов не просто их совокупность, а их связь между собой по содержанию, их взаимообусловленность и взаимодействие. Систему принципов можно определить как совокупность правовых предписаний, строго обязательных для его субъектов и участников, формирующих единый порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

К признакам исследуемой системы следует отнести: ее постоянность; каждый из принципов системы является относительно самостоятельным, однако подчинен общей цели административного процесса - разрешения

административного дела в строгом соответствии с законом; взаимодействие внутри системы не является взаимоисключающим; обязательна для применения всеми участниками производства, которые применяют ее комплексно; равноправие принципов в системе, они не могут подменять или каким-либо образом влиять друг на друга [60].

В целом систему принципов производства по делам об административных правонарушениях можно представить следующим образом:

- конституционные принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- отраслевые принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Сложная структура производства по делам об административных правонарушениях, основанная на комплексной концепции его понимания и содержания, актуализирует изучение системы конституционных принципов рассматриваемого вида юридического процесса. Актуальность изучения системы конституционных принципов административного процесса обусловлена также потребностью решения следующих задач: определения общих для всего административного процесса конституционных принципов; определения системы конституционных принципов административно-процедурного, административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процесса.

В основе построения системы конституционных принципов производства по делам об административных правонарушениях является выделение общих конституционных принципов, являющихся фундаментальными, основополагающими началами всего данного вида юридического процесса и специальные конституционные принципы административно-процедурного, административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процесса. При этом данные две группы конституционных принципов административного процесса складываются из

организационных и функциональных конституционных принципов административного процесса.

Так, А.Б. Зеленцов отмечает, что по своему содержанию и объекту правового регулирования принципы производства по делам об административных правонарушениях могут быть подразделены на:

- организационные принципы, устанавливающие основополагающие требования к организации органов управления (например, принципы судоустройства);
- функциональные принципы, определяющие основные требования к самой процедуре осуществления процесса и обеспечивающие реализацию основных функций органов исполнительной власти в процессе непосредственного рассмотрения и разрешения административных дел [18, с. 77]. В основе системы конституционных принципов административного процесса лежит четыре группы таких принципов.

Дальнейшее развитие системы принципов строится на основе отраслевой и институциональной дифференциации принципов отрасли административного права, которые развивают содержание конституционных принципов и отражают специфику отрасли административно-процессуального права и входящих в него институтов.

Таким образом, следует признать, что в основе системы конституционных принципов производства по делам об административных правонарушениях лежат общие организационные и функциональные принципы административного процесса и специальные организационные и функциональные принципы административного процесса. Данные группы принципов актуальны в контексте темы настоящего исследования, что предопределяет их дальнейшее рассмотрение и анализ.

Значительное место в системе конституционных принципов занимают конституционные специальные организационные и функциональные принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Особенность этих видов принципов заключается в том, что они дифференцируются по элементам содержания административного процесса. В приведенной связи следует признать следующие их виды:

- конституционные специальные организационные принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- конституционные специальные функциональные принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- конституционные специальные организационные принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- конституционные специальные функциональные принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- конституционные специальные организационные принципы производства по делам об административных правонарушениях;
- конституционные специальные функциональные принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Столь обширная система специальных конституционных принципов производства по делам об административных правонарушениях обусловлена сложно структурой современного административного процесса. Сложность структуры административного процесса заключается в регулятивной, охранительной и защитительной природе данной административно-процессуальной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации и суда. В этой связи анализ содержания данных принципов позволит раскрыть юридическую правореализационную сущность данного процесса, определить его цели и задачи, что повысит эффективность этих принципов в практике правореализации органов и должностных лиц публичной администрации и суда.

3.2 Система процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях

Система процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях в рамках административного процесса включает: принцип разделения процессуальных функций; принцип законности; принцип объективной истины; принцип процессуальной экономии; принцип соблюдения и защиты прав участников производства [60].

Принцип разделения процессуальных функций основан на таких важных категориях, как компетенция и подведомственность. В основе принципа разделения процессуальных функций лежит идея о необходимости такого распределения функций публичных органов власти при осуществлении процессуальных действий и принятии процессуальных решений, а также процессуальных функций иных участников административного процесса, при котором главной целью является достижение правильного и своевременного рассмотрения каждого административного дела. К примеру, глава 23 КоАП РФ называет помимо судей и органов внутренних дел, являющихся основными субъектами административной юрисдикции, еще более семидесяти органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В части 2 ст. 15 Конституции РФ установлено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Принцип законности означает, что все юридически значимые действия, совершаемые уполномоченными на то органами и их должностными лицами, не должны расходиться с требованиями закона, быть обоснованными и мотивированными. Он устанавливает обязательность соблюдения

юрисдикционным органом порядка осуществления процессуальных действий и принятия решений в строгом соответствии с законом. Соблюдение законности оценивается контролирующими субъектами и другими заинтересованными лицами путем сопоставления конкретных действий и решений органа соответствующим нормам административно-процессуального законодательства.

Принцип объективной истины, обязывает всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства каждого дела, руководствуясь правосознанием и законом. Доказательство признается достоверным, если в результате его проверки и исследования выясняется, что содержащиеся в нем сведения соответствуют действительности. Таким образом, очерчиваются пределы доказывания.

Истина по делу достигается путем сбора доказательств. Доказательства — это средства постижения истины. Чем больше доказательств собрано, тем меньше риск, вынести несправедливое решение.

Поиск истины не может быть бесконечным и ограничивается сроками производства. Достижение объективной истины состоит в формировании внутренней убежденности должностного лица, что дело об административном правонарушении разрешено полно и объективно.

Принцип процессуальной экономии связан со сроками осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Выделяют срок давности привлечения к административной ответственности, срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, сроки составления протокола об административном правонарушении, сроки осуществления некоторых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сроки рассмотрения дела об административном правонарушении и сроки, связанные с исполнением постановлений по делам об административных правонарушениях.

Характеризуется принцип процессуальной экономии следующим образом: 1) производство осуществляется в возможно короткие сроки; 2) затягивание процессуальных сроков не допускается; 3) нарушение процессуальных сроков влечет право требования участником производства возмещения издержек юрисдикционным органом через обращение в суд [60].

Принцип процессуальной экономии обязывает юрисдикционный орган приложить такие усилия к поиску объективной истины, правильному и своевременному разрешению дела в соответствии с законом, которые являются соразмерными совершенному административному правонарушению и личности правонарушителя.

Принцип соблюдения и защиты прав участников производства является производным от общеправового конституционного принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина, указание на который можно встретить во многих нормативных правовых актах.

В части 1 ст. 17 Конституции РФ установлено, что в нашем государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Основным Законом страны.

Принцип соблюдения и защиты прав участников производства закреплен во многих статьях КоАП РФ. К основным условиям его реализации следует отнести: наличие права лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего на защиту и представительство; наличие у них, а также у других участников производства иных процессуальных прав; презумпцию невиновности; обязанность властного органа избирательно применять меры принуждения; возможность у участников производства давать показания на родном языке, не являющимся государственным; возможность у заинтересованных участников производства обжаловать действия и решения властного органа, в т. ч. постановление по делу об административном правонарушении; обязанность

юрисдикционного органа открыто рассматривать дела об административном правонарушении и др.

Далее следует рассмотреть конституционные принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Под общими организационными конституционными принципами административного процесса следует понимать фундаментальные, основополагающие идеи, взгляды, концепции, отражающие формирование (построение) системы элементов, осуществляющих административно-процессуальную деятельность. К числу общих организационных конституционных принципов административного процесса следует отнести:

Принцип федерализма (ст. 5, 11 Конституции РФ). Содержание принципа федерализма, как организационного конституционного принципа административного процесса, заключатся в следующих основных положениях.

Во-первых, административный процесс является юридической формой деятельности всей системы публичной власти в Российской Федерации как федеральном, так и региональном, а также исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления (ст.ст. 19-20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [61].

Во-вторых, административно-процессуальное законодательство как форма объективизации норм административно-процессуального права формируется как на федеральном, так и на региональном уровнях федеративной организации государства. Это позволяет говорить о двух «сегментах» административно-процессуального права: федеральное административно-процессуальное право и административно-процессуальное право субъектов РФ. При этом второй «сегмент» единого административно-процессуального права имеет весьма ограниченный предмет административно-процессуального регулирования. Он преимущественно касается административно-процедурного процесса деятельности публичной

администрации и отдельных вопросов административно-юрисдикционного процесса.

Принцип демократизма (ст. 3 Конституции РФ). Применение указанного принципа связано с формированием административно-процессуальных норм, которыми устанавливаются позитивно-управленческие, административно-юрисдикционные и административно-юстиционные процедуры деятельности публичной администрации по принятию позитивного управленческого решения, охране и защите общественных отношений в сфере деятельности публичной администрации, специфике применения институтов представительной и непосредственной демократии при регулировании деятельности публичной администрации [37, с. 23].

Принцип языка процессуального производства (ч. 2 ст. 26, 68 Конституции РФ). Данный организационный конституционный принцип находит воплощение в статье 24.2 КоАП РФ; ст. 12 КАС РФ. Потребность реализации рассматриваемого принципа в рамках административно-процедурного процесса возможна, по нашему мнению, лишь посредством кодификации административно-процессуального законодательства и принятия Административно-процессуального кодекса РФ, потребность в принятии которого неоднократно отмечалось в юридической науке [27, с. 83].

Конституционные специальные организационные принципы производства по делам об административных правонарушениях - наименее нормативно обеспеченной в современном административном управленческом процессе. К числу таких принципов в настоящее время следует отнести:

Принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере формирования административно-процессуального законодательства (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере формирования административно-процессуального законодательства, регламентирующего административно-процедурные (управленческие) отношения является ключевым конституционным организационным принципом, предполагающим формирование подсистем федеральных и региональных административно-процедурных норм. Однако, следует отметить, что каких-либо специальных актов по данной проблеме в Российской Федерации не принято, что, в конечном счете, влечет негативные последствия в нормотворчестве публичной администрации как на федеральном, так и региональном уровнях [17]. Приведенные обстоятельства, требуют принятия федерального закона о нормативно-правовых актах, что является жизненно необходимым в процессе формирования российского правового государства.

Принцип самостоятельности в принятии решения по административному делу (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [64]). Данный принцип организации административно-процедурной деятельности органов публичной администрации заключается в необходимости построении и организации деятельности органов и должностных лиц публичной администрации по принятию законного, обоснованного и целесообразного управленческого решения по административному делу, недопустимости вмешательства третьих лиц, в том числе вышестоящих, в принятие управленческого решения, недопустимости выхода за пределы компетенции при принятии решения по индивидуально-конкретному административному делу. Между тем этот принцип не исключает, а наоборот предполагает необходимость осуществления государственного и общественного контроля и прокурорского надзора за законностью принятия управленческого решения, что нельзя считать вмешательством в принятие государственно управленческого решения по индивидуально-конкретному

административному делу. Следует констатировать, что административно-процедурное законодательство слабо регламентирует проблемы самостоятельности при принятии решения по административному делу. В настоящее время все сводится к установлению определенных антикоррупционных запретов и ограничений, но они не являются административно-процедурными правовыми средствами обеспечения самостоятельности принятия управленческого решения. Следует констатировать необходимость нормативного обеспечения осуществления рассматриваемого принципа в современных административно-процедурных правовых актах.

Принцип ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение (ст. 3 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») - выступает как объективная потребность организации административно-процессуальной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации, не имеющий в настоящее время административно-процедурного обеспечения. В настоящее время нарушение административных процедур деятельности органов и должностных лиц публичной администрации не влечет ни каких правовых последствий, что является крайне нежелательным.

Целью государственного контроля является выявление нарушения административной процедуры в процессе повседневного руководства деятельностью подчиненных государственных служащих и устранение такого нарушения, посредством дачи руководящих указаний, применения иных средств воздействия на нарушителя административной процедуры. В свою очередь цель государственного надзора за соблюдение административной процедуры позитивного государственного управления не определяется. Из смысла действующего административно-процессуального законодательства и законодательства о прокурорском надзоре следует, что такой надзор осуществляется с целью защиты прав, свобод и законных

интересов человека, вовлеченного в сферу деятельности исполнительной власти.

Однако, к примеру, практика деятельности должностных лиц органов публичной администрации при осуществлении государственного надзора свидетельствует, что незаконное возбуждение административно-надзорного производства не влечет признание его незаконным. Это обстоятельство является крайне негативным.

Под общими функциональными конституционными принципами административного процесса следует понимать фундаментальные, основополагающие идеи, взгляды, концепции, отражающие осуществление административно-процессуальной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации и иных субъектов, участвующих в государственно-управленческих отношениях. К числу общих функциональных конституционных принципов административного процесса следует отнести:

Принцип законности (ст. 15 Конституции РФ). В отечественной теоретико-правовой науке считается, что содержание принципа законности заключается в строгом и неуклонном следовании государственных органов и должностных лиц закону в процессе правоприменительной деятельности [67, с. 215]. Для системы органов и должностных лиц публичной администрации данный принцип имеет особое значение, поскольку функциональное предназначение органов и должностных лиц публичной администрации заключается в реализации конституционных прав, свобод и исполнения обязанностей человека и гражданина, коллективных субъектов права. Совершенно очевидно, что вся деятельность органов публичной администрации не может быть осуществлена вне процессуальной формы, которая выступает значимой гарантией обеспечения законности в процессе правоприменительной деятельности указанных субъектов, так как предъявляет определенные процессуальные требования к деятельности

органов и должностных лиц публичной администрации и принимаемым ими управленческими решениями.

Принцип охраны интересов личности и государства (ст. 2, 17, 18, 46, 55 и др. Конституции РФ) - является естественным продолжением принципа законности деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Содержание данного принципа имеет существенное значение и для административно-деликтного, и административно-процедурного процесса. Охрана интересов личности и государства в рамках административно-деликтного процесса предполагает закрепление в нормах данного процесса баланса частного и публичного интереса при реализации норм, устанавливающих административную ответственность [39]. Данный принцип имеет существенное значение и в рамках административно-процедурного процесса, предполагая необходимым охранять права граждан и государства в рамках управленческих производств деятельности органов и должностных лиц публичной администрации.

Принцип открытости деятельности органов государственной власти (ст. 123 Конституции РФ). Хотя принцип открытости деятельности органов государственной власти прямо и не закреплен в Конституции РФ, между тем он определен как принцип деятельности органов судебной власти.

Содержание принципа открытости характеризуется свободой доступа к информации о деятельности и обращении в орган публичной администрации, доступ к информации о принятом управленческом решении, полученной по результатам рассмотрения административного дела. Данный принцип находит закрепление в п. 4 ст. 4 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ст. 24.3 КоАП РФ. Следует отметить, что принцип открытости деятельности органов и должностных лиц публичной администрации имеет определенные ограничения, обусловленные характером информации, являющейся объектом управленческого правоотношения. Принцип открытости за отдельными изъятиями

предусмотрен и при судебном рассмотрении публично-правовых споров (ст. 11 КАС РФ).

Принцип равноправия субъектов административно-процессуальных правоотношений (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Содержание данного конституционного общего функционального принципа производства по делам об административных правонарушениях заключается:

- в равенстве сторон при обращении в суд, или в орган, или к должностному лицу публичной администрации. Это равенство является формальным, т.е. выраженным в нормах административно-процессуального законодательства;
- в равенстве возможностей реализации, охраны и защиты прав и свобод не только в суде, но и в органе публичной администрации;
- в равных возможностях участия сторон в доказательственной деятельности в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Очевидно, что в рамках судебных видов юридического процесса достижение фактического равенства возможно и необходимо, путем совершенствования процессуального законодательства. Однако в административном процессе, особенно в его административно-процедурной и административно-юрисдикционной части, такое равенство весьма затруднительно, затруднительно оно и в досудебных стадиях уголовного процесса.

Представляет уместным признать, что развитие формального равенства возможностей сторон административно-процессуального правоотношения будет способствовать к «приближению» к фактическому равенству, что возможно посредством дальнейшего развития и кодификации, а более верно говорить, реформы административно-процессуального законодательства и провозглашение в нем рассматриваемого конституционного принципа.

Принцип обжалования решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ).

К числу конституционных специальных функциональных принципов производства по делам об административных правонарушениях следует отнести:

Принцип приоритета прав и свобод граждан, определяющих деятельность органов исполнительной власти (публичной администрации) (ст. 18 Конституции РФ) - заключается в насущной потребности не только определения административно-процессуального статуса граждан, вовлеченных в сферу деятельности исполнительной власти, но и формировании системы гарантий реализации и защиты этих прав и свобод в процессе принятия управленческого решения и реализации субъективных прав и свобод граждан. Возможность обеспечения эффективной реализации гражданами прав и свобод в рамках административно-процедурного производства обеспечит принятие законного, обоснованного и целесообразного решения при производстве по делам об административных правонарушениях.

Принцип открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги и реализующих государственные функции (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ). Наиболее распространенными видами административных производств являются производства по предоставлению государственных услуг и реализации государственных функций. Это обстоятельство требует обеспечение прозрачности и открытости не только разработки административного регламента по данным видам административных производств, но и осуществления этих производств органами и должностными лицами публичной администрации, что будет способствовать принятию законного, обоснованного и целесообразного управленческого решения по административному делу.

Следующей группой конституционных принципов являются конституционные специальные организационные принципы производства по делам об административных правонарушениях.

К числу конституционных организационных принципов производства по делам об административных правонарушениях следует отнести принцип осуществления административной юрисдикции исключительно федеральными органами исполнительной власти (публичной администрации) (ч. 3 ст. 55, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Содержание данного принципа заключается в том, что в рамках административной юрисдикции органов и должностных лиц публичной администрации применяют меры административного принуждения, как вида государственного принуждения. Осуществляя административное принуждение, органы и должностные лица публичной администрации ограничивают права и свободы граждан.

К числу конституционных специальных функциональных принципов следует отнести комплекс принципов, которые сформулированы в Конституции РФ и в правовых позиция Конституционного Суда РФ:

Принцип баланса частного и публичного интереса при осуществлении административной юрисдикции. Данный принцип сформулирован в ряде правовых позиций Конституционного Суда РФ [46]. Именно соблюдение данного баланса позволяет избежать избыточное государственное принуждение [16, с. 79].

Принцип недопустимости избыточного государственного принуждения. Данный принцип также сформулирован в ряде правовых позиция Конституционного Суда РФ [47]. Следует признать, что недопустимость избыточного государственного принуждения в настоящее время обеспечено в рамках дисциплинарного производства и исполнительного производства.

Принцип состязательности при осуществлении административной юрисдикции (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Данный принцип неотрывно связан со всеми ранее определенными принципами и прежде всего принципом равенства сторон административно-деликтного дела.

Между тем в административно-правовой науке высказывается мнение в соответствии с которым утверждается, что в административно-деликтном

процессе принцип состязательности является излишним [12, с. 250]. С подобным подходом вряд ли уместно согласиться, так как вне зависимости от того каким типом процесса является производство по делам об административных правонарушениях и дисциплинарное производство защита прав и свобод человека должна быть обеспечена судом как органом государственной власти неукоснительно, что вытекает из требований Конституции РФ. При всем при этом, реализация принципа состязательности в рамках производства по делам об административных правонарушениях и дисциплинарного производства вызывает в настоящее время большие проблемы, обусловленные несовершенством административных процедур рассмотрения дела об административном правонарушении и дисциплинарного проступка.

На данное обстоятельство следует обратить внимание в процессе реформирования административно-деликтного законодательства и дальнейшего совершенствования законодательства о государственной службе.

Принцип презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ). Действующее административно-деликтное законодательство данный принцип закрепляет в ст. 1.5 КоАП РФ.

Принцип обеспечения гарантий неприкосновенности личности и охраны чести и достоинства личности (ст. 21 и 22 Конституции РФ) - связан с иными конституционными принципами административно-юрисдикционного процесса, развивая и дополняя их, обеспечивая недопустимость произвола и беззакония в отношении субъектов, вовлеченных в сферу административно-юрисдикционной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации.

Принцип обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48 Конституции РФ). Данный принцип следует отличать от принципа права на защиту, который имеет значительно более широкое

значение, включающий в себя, в том числе, принцип права на квалифицированную юридическую помощь.

Следует отметить, что осуществление данного принципа в производстве по делам об административных правонарушениях действующее административно-юрисдикционное законодательство допускает с определенными недостатками, то реализация принципа обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь в рамках дисциплинарного производства, производства по применению иных мер административного принуждения и исполнительного производства является весьма затруднительным [68, с. 36].

Изложенное в третьей главе работы, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, принципы производства по делам об административных правонарушениях имеют системное строение. Системность принципов не просто их совокупность, а их связь между собой по содержанию, их взаимообусловленность и взаимодействие. Систему принципов можно определить как совокупность правовых предписаний, строго обязательных для его субъектов и участников, формирующих единый порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

Во-вторых, конституционные организационные и функциональные принципы административного судопроизводства (административно-судебного права) находят свое нормативное административно-процессуальное развитие в действующем КоАП РФ, реализуется, в том числе, посредством деятельности по осуществлению судебного контроля за законностью и обоснованностью действий (бездействий) и решения органов и должностных лиц публичной администрации.

Заключение

В заключении можно сформулировать следующие выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Во-первых, в ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях, проводимой в стране во взаимосвязи с реформированием контрольно-надзорной деятельности, необходимо разработать и ввести в практику судов общей юрисдикции комплекс специальных принципов и процедур, регулирующих в комплексе административно-наказательное и административно-восстановительное судопроизводство в данных судах. В этой связи представляются необходимыми разработка и закрепление в КоАП РФ специального раздела «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», а в КАС РФ - главы «Производство по делам о нарушениях обязательных требований».

Во-вторых, производство по делу об административном правонарушении представляет собой комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных составляющих элементов, к которым следует относить:

- особое основание для возникновения производства – факт совершения деяния, содержащего признаки административного правонарушения;
- деятельность, урегулированная нормами позитивного права между участниками;
- процессуальные действия, обусловленные наличием определенного публично-правового спора, где одной стороной является специально уполномоченный орган или должностное лицо, наделенные полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, собирать материалы по указанным делам;
- особенности состава участников, обусловленные наличием специально уполномоченных органов и их должностных лиц;

- конечную цель, которой подчинены все процессуальные действия;
- определение законности, объективности и беспристрастности, соблюдения прав человека и гражданина.

Под производством по делам об административных правонарушениях следует понимать вид административно-юрисдикционного производства, направленный на рассмотрение дел (спора), возникшего в связи с обнаружением или получения информации о факте совершения административного правонарушения и совокупность установленных законом процессуальных действий установленных законом участников по установлению события и привлечению виновных граждан и юридических лиц к административной ответственности.

В-третьих, при рассмотрении задач всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснение обстоятельств каждого дела было отмечено, что законодательно не определена процедура, которая предусматривает остановку процесса расследования в связи с обстоятельствами, при которых местонахождение обвиняемого лица не может быть установлено, или же установлено, но нет возможности участия этого лица в деле. Учитывая такие обстоятельства и с учетом положений части 6 статьи 28.7 КоАП РФ, по истечении срока расследования и невозможности составить протокол в надлежащие сроки, то следует в обязательном порядке прекращать данные дела об административных правонарушениях или вообще не принимать процессуальных решений, тормозят дело на неопределенные сроки, что является строгим правонарушением.

В-четвертых, следующей задачей производства по делам об административных правонарушениях, является разрешения дела в соответствии с законом, что достигается неукоснительным соблюдением норм КоАП РФ и регионального законодательства об административных правонарушениях.

Остается открытым вопрос, как надежно фиксировать факт и дату получения копии постановления лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, если при вынесении постановления он не присутствовал. Основной проблемой является потому, что именно с фиксации этой даты следует дата, когда лицо становится правонарушителем. Действующий КоАП РФ создает и воспроизводит миллионы ситуаций, когда человек не знает, что государство уже присвоило ему статус правонарушителя. Здесь нужно понимать и процедуру направления копии постановления, и действия в случае, когда по тем или иным причинам копия постановления не вручена.

Возникающие проблемы на этом этапе, а именно не все общепроцессуальные принципы судебной деятельности учтены в КоАП РФ, а именно нет ограничений для общения свидетелей с иными участниками процесса; КоАП РФ не возлагает на судью такой обязанности как, удалять свидетелей из зала судебного заседания после проверки явки лиц; постановления судей по делам об административных правонарушениях не всегда соответствуют предъявляемым к ним требованиям, все это негативно складывается на судебной системе в целом. В каждой части рассмотрения дела, есть свои специфические задачи, свое содержание, предназначение, коллизии, свои проблемы и недостатки, которые необходимо устранять законодателю, и лучшим образом исполнять судами.

Не закреплены в КоАП РФ общепроцессуальные принципы судебной деятельности, а именно нет ограничений для общения свидетелей с иными участниками процесса; постановления судей по делам об административных правонарушениях не всегда соответствуют предъявляемым к ним требованиям, все это негативно складывается на судебной системе в целом.

В-пятых, необходимо ст. 29.13 КоАП РФ дополнить примечанием, содержащим легальное понятие представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Существующий пробел в действующем административном законодательстве, касающийся отсутствия закрепления в ст. 29.13 КоАП РФ указаний о реквизитах рассматриваемого представления, можно урегулировать путем внесения изменений в описываемую норму, дополнив ее ч. 1.1, содержащей все необходимые реквизиты данного процессуального акта.

В-шестых, из задач законодательства об административных правонарушениях вытекают принципы производства по делам об административных правонарушениях. При этом, задачи прямо подчинены действию указанных принципов.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях имеют системное строение. Системность принципов не просто их совокупность, а их связь между собой по содержанию, их взаимообусловленность и взаимодействие. Систему принципов можно определить как совокупность правовых предписаний, строго обязательных для его субъектов и участников, формирующих единый порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

В целом систему принципов производства по делам об административных правонарушениях можно представить следующим образом: конституционные принципы производства по делам об административных правонарушениях; отраслевые принципы производства по делам об административных правонарушениях.

В основе построения системы конституционных принципов производства по делам об административных правонарушениях является выделение общих конституционных принципов, являющихся фундаментальными, основополагающими началами всего данного вида юридического процесса и специальные конституционные принципы административно-процедурного, административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процесса. При этом данные две группы

конституционных принципов административного процесса складываются из организационных и функциональных конституционных принципов административного процесса.

В-седьмых, значительное место в системе конституционных принципов занимают конституционные специальные организационные и функциональные принципы административного процесса. Особенность этих видов принципов заключается в том, что они дифференцируются по элементам содержания административного процесса. Столь обширная система специальных конституционных принципов производства по делам об административных правонарушениях обусловлена сложно структурой современного административного процесса. В основе системы конституционных принципов производства по делам об административных правонарушениях лежат объективные принципы функционирования права. При этом следует признать, система конституционных принципов имеет отдельные особенности, обусловленные спецификой производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, важную роль в решении задач производства по делам об административных правонарушениях играет подзаконное нормативное правовое регулирование. Анализ действующего законодательства об административных правонарушениях позволяет сделать вывод о том, что многие нормы носят отсылочный характер, в связи с чем требуется знание соответствующих подзаконных нормативных правовых актов. При этом особое внимание следует обращать на те, которые издаются органами исполнительной власти, должностные лица которых вправе составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях по существу.

Избежать ошибок в производстве по делам об административных правонарушениях поможет знание правоприменительной практики высших органов судебной власти (Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ).

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право. Курс лекций: Учебное пособие / Л.А. Гречина. М.: Проспект, 2015. 111 с.
2. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях. Учебное пособие. ФКОУ ВО Воронежский институт ФСИИ России. Воронеж, 2020. 80 с.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права. В 2 т. М., 1973. Т. 2. 840 с.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. 680 с.
5. Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 30 с.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
7. Багаутдинов Ф.Н. Актуальные вопросы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Законность. 2019. № 1. С. 19–24.
8. Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989. 620 с.
9. Бахрах Д.Н., Герман Е.С. Вопросы административно-процессуального статуса потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Современное право. 2010. № 5. С. 114 – 118.
10. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. 240 с.
11. Гончарук С.Т. Адміністративний процес: Навчальний посібник. К.: НАУ, 2012. 240 с.

12. Демин А.А. Административно-процессуальный кодекс // Теоретические и практические проблемы административного правосудия. Материалы научно-практической конференции (8 - 9 декабря 2005 года). М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006. 423 с.

13. Дехтярь И.Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства: монография / Под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2018. 192 с.

14. Дрозд А.О., Хмара А.М., Шамрай В.Н. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Санкт-Петербург, 2020. 136 с.

15. Дружкова Е.В. Влияние процессуальных сроков на реализацию принципов, целей и задач производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. В 3 частях. Ч. II. / Сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 85-88.

16. Жеребцов А.Н. Принципы назначения административного наказания и их реализация в деятельности административно-юрисдикционных органов // Общество и право, 2019. № 1. С. 78 – 86.

17. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 260 с.

18. Зеленцов А.Б. Функциональные принципы судебного административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) 25 марта 2016 года. Т.1. СПб.: СПбУ МВД России, 2016. С. 77-80.

19. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные

проблемы современного развития / Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–12.

20. Каплунов А.И. О роли трудов В.Д. Сорокина в формировании научных взглядов об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. Ч. 1. С. 23-28.

21. Ковалев Д. А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 72-75.

22. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

23. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1. (Ч 1). Ст. 1.

24. Кононов П.И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 12-16.

25. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

26. Коренев А.П. Административное право России: В 3 частях. Ч. 1. М., 2002. 720 с.

27. Корнев А.П. Проблемы кодификации административно-процессуальных норм // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 82 – 84.

28. Корниенко О.В. Особенности производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.1.1 «Побои» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: учебно-практическое пособие. Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», Кафедра административного права и административной деятельности органов внутренних дел. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. 54 с.

29. Котюргин С. И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции: лекция. Омск, 1973. 360 с.

30. Макеева И.А. Об актуальных вопросах и роли судебной практики в решении задач производства по делам об административных правонарушениях // В книге: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / Под общ. ред. А.И. Каплунова. 2019. С. 310-315.

31. Макеева И.А., Лясович Т.Г., Дрозд А.О. К вопросу о принципах производства по делам об административных правонарушениях в контексте статьи современного административного законодательства РФ и правоприменительной практики // Актуальные вопросы применения норм административного права («Коре-невские чтения»): сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции (15 ноября 2018 г.): научное электронное издание (4,51 МБ). М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 386-392.

32. Малахова Н.В. Теоретические аспекты исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 2. С. 37-40.

33. Масленников М.Я. Предупреждение административных правонарушений // Актуальные вопросы экономики и управления: сб. науч. тр. Тверь, 2005. 240 с.

34. Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. 540 с.

35. Нагорных Р.В., Миронов А.Н. Сущность производства по делам об административных правонарушениях // В книге: Административная юрисдикция. Дербина О.В., Завитова С.В., Колосков А.М., Корепина А.В., Мельникова Н.А., Миронов А.Н., Нагорных Р.В., Чередина Н.В. учебное пособие. Вологда, 2019. С. 4-32.

36. Нобель А.Р. Понятие, правовая природа и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 28 - 34.

37. Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 21 - 30.

38. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации 1 (2014) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.12.2014) // БВС РФ. 2015. № 3.

39. Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2019 № 1835-О «По запросу Костромского областного суда о проверке конституционности части 2 статьи 2.6.1, части 1 статьи 4.5, пункта 5 части 1 и пункта 6 части 4 статьи 28.1, части 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

40. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2020 год [Электронный ресурс] //

Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671> (дата обращения: 25.04.2021 г.).

41. Письмо Роспотребнадзора от 21.04.2009 г. № 01/5288-9-32 «О направлении Справки о практике применения норм КоАП должностными лицами органов Роспотребнадзора» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

42. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.02.2020 г. № 16-311/2020 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

43. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.04.2020 г. № 02АП-2592/2020 по делу № А31-3003/2020 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

44. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2016 г. № 19АП-3550/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

45. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.03.2020 г. № 09АП-9287/2020 по делу № А40-183594/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // ВКС РФ. 2000. № 3.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 г. № 4-П // ВКС РФ. 2014. № 3.

48. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // БВС РФ. 2005. № 6.

49. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении

административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // БВС РФ. 2018. № 8.

50. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 05.03.2020 г. по делу № А74-13073/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

51. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / Под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 2. 1044 с.

52. Правоохранительные и судебные органы России: Учебник / Под ред. Н.А. Петухова и А.С. Мамыкина; 3-е изд., пер. и доп. М.: РГУП, 2015. 460 с.

53. Решение Верховного суда Республики Алтай от 15.03.2018 г. по делу № 21-30/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

54. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 07.07.2020 г. № 12-649/2020 по делу № 5-16/2020 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

55. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 420 с.

56. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право: учебн.- метод. пособие. Л., 1976. С. 120–121.

57. Справка-обобщение судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 12.24 и 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассмотренным судьями районных (городских) судов, а также мировыми судьями Самарской области в 2015 - 2017 годах (подготовлена Самарским областным судом 30.11.2017) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

58. Стахов А.И. «Новые подходы к пониманию административного деликта в современной системе административных правоотношений,

сформировавшейся в Российской Федерации / Российский юридический журнал. 2019. № 4. С. 84-92.

59. Стахов А.И. Административно-деликтное судопроизводство в структуре современного административного процесса: понятие, проблемы и перспективы систематизации // В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2020. С. 209-220.

60. Сургутсков В.И. Понятие, содержание принципов производства по делам об административных правонарушениях и их система // В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Международная научно-практическая конференция. Под общей редакцией А.И. Каплунова. Санкт-Петербург, 2021. С. 269-274.

61. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

62. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

63. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

64. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

65. Федотова О.А. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних // Общество и право. 2016. № 1 (55). С. 239-242.

66. Хмара А. М., Дрозд А. О., Шамрай В. Н. Представление как средство борьбы с административными правонарушениями в деятельности органов внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 53-56.

67. Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права: учебник. М.: Прометей, 2017. 420 с.

68. Чабан Е.А. Конституционные принципы административного процесса. М.: National Research, 2020. 128 с.

69. Koumpli V. On the codification of administrative procedure in Greece // *Revue Hellenique de Droit International*. 2012. Vol. 65. P. 511 - 530. P. 512.

70. Rusch W. Administrative procedures in EU member states/SIGMA (Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro, 26 - 27 March 2009) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.sigmaweb.org/publicatioirs/42754772.pdf>. 10 p. P. 3. (дата обращения: 10.04.2021).