

Предисловие

Более десяти лет прошло со дня принятия и вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2002 г. (принят Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ). Период, прошедший со времени его принятия, можно охарактеризовать как период постоянного и последовательного совершенствования и развития федерального законодательства об административной ответственности и практики его применения. Достаточно сказать, что за это время было принято более 300 федеральных законов, которыми вносились различные по характеру, объему и содержанию изменения и дополнения в КоАП РФ. Более того, отдельные положения данного Кодекса являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, правовые позиции которого оказали серьезное влияние как на судебную практику, так и на развитие законодательства об административных правонарушениях.

В связи с этим становится очевидной необходимость исследования основных тенденций произошедших изменений и практики их применения в деятельности судов.

В настоящее время в судах общей юрисдикции уже накоплен серьезный практический материал, позволяющий обеспечить согласованность принципиальных подходов к рассмотрению дел об административных правонарушениях и повысить эффективность правосудия по данным делам.

Вместе с тем следует признать, что многие принципиальные вопросы административной ответственности законодателем еще не решены, что оказывает негативное влияние на порядок применения правовых норм КоАП РФ и невольно препятствует формированию единообразной судебной практики.

Наибольшие сложности, которые здесь возникают, связаны с реализацией процессуальных положений разд. IV КоАП РФ, в котором не отражены судопроизводственные механизмы разрешения административно-деликтных дел, в том числе присущие именно правосудию процессуальные нормы, регулирующие такие вопросы, как порядок в судебном заседании, ведение протокола рассмотрения дела,

соблюдение тайны совещательной комнаты, порядок оглашения судебного постановления и т.п.

Данная ситуация свидетельствует о том, что, являясь одновременно административно-процессуальным и судопроизводственным законом, КоАП РФ оказался неготовым выполнять последнюю функцию в полном объеме. Поэтому его принятие хотя и сделало важный шаг вперед на пути систематизации законодательства об административной ответственности, но поставило перед наукой и практикой новые задачи по устранению возникших пробелов и противоречий. В связи с этим в настоящей работе предпринята попытка проанализировать действующее законодательство об административных правонарушениях и выработать практические рекомендации по его применению судьями судов общей юрисдикции.

Предлагаемая книга является научно-практическим пособием, в котором не только широко использованы доктринальные взгляды на те или иные проблемы административной ответственности, но и проведен анализ судебных постановлений Верховного Суда РФ, показаны пути разрешения правовых коллизий. Отталкиваясь от уже достигнутого в теории и на практике по вопросам административной ответственности, автор стремился избежать повторения положений, ставших уже аксиоматичными, сосредоточив внимание на наиболее дискуссионных и одновременно практически значимых аспектах данной тематики. В качестве аргументации доводов автора приведены примеры постановлений Верховного Суда РФ и нижестоящих судов по делам об административных правонарушениях.

Изложение материала в работе ведется в соответствии со структурой КоАП РФ, который является комплексным нормативным правовым актом, консолидирующим как материальные, так и процессуальные административно-правовые нормы. Значительное внимание уделено анализу постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», которые призваны служить серьезным ориентиром по целому ряду ключевых вопросов, возникающих в административно-юрисдикционной деятельности судей судов общей юрисдикции.

Определенное внимание в работе уделено также анализу судебной арбитражной практики и принятым на ее основе постановлениям Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам применения КоАП РФ. К сожалению, до настоящего времени не удалось преодолеть определенные разногласия в позициях не только двух кодексов — КоАП РФ и АПК РФ, касающихся порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, но и в правовых позициях высших судебных органов по вопросам толкования и применения одних и тех же положений КоАП РФ.

Очевидно, что решение государственной власти об объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, ознаменованное принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», даст новый импульс дальнейшему совершенствованию и развитию законодательства об административных правонарушениях и практики его применения в направлении сближения позиций указанных кодексов по вопросам рассмотрения дел об административных правонарушениях и формирования единой судебной практики по данным делам.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. Понятие и принципы административной ответственности

Административная ответственность является видом административного принуждения и одновременно одним из видов юридической ответственности, поэтому ей свойственны как общие признаки, характеризующие данные правовые явления, так и определенные особенности.

Как вид административного принуждения административная ответственность обладает следующими качествами:

- имеет межотраслевую направленность, так как охраняет не только административные, но и налоговые, таможенные, земельные и иные правовые общественные отношения, складывающиеся преимущественно в сфере государственного управления;
- проявляется во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера, т.е. влечет те или иные неблагоприятные последствия;
- применяется только уполномоченными на то органами, должностными лицами и судьями;
- применяется уполномоченным субъектом публичной власти к лицам, не находящимся в служебной подчиненности с данным субъектом.

Административной ответственности присущи основные признаки юридической ответственности, поскольку она:

- наступает в связи с совершением правонарушения;
- влечет неблагоприятные юридические последствия в виде мер государственного принуждения;

- является государственным осуждением совершенного противоправного действия (бездействия) и субъекта, его совершившего;
- применяется уполномоченными субъектами публичной власти.

Особенности административной ответственности, предопределяющие ее качественное своеобразие, состоят в следующем.

1. Законодательное регулирование административной ответственности относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом на федеральном уровне она устанавливается только КоАП РФ, а на уровне субъектов РФ — законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

2. Основанием административной ответственности является административное правонарушение.

3. Административная ответственность выражается в применении к виновному административного наказания, которое представляет собой меру принудительного воздействия личного или имущественного характера, установленную государством за совершение административного правонарушения.

4. Субъектами административной ответственности являются физические лица (граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели), а также юридические лица.

5. Субъектами, уполномоченными применять административную ответственность (субъектами административной юрисдикции), являются как судьи, так и должностные лица органов государственного управления (органов исполнительной власти, их учреждений и структурных подразделений), а также специализированные коллегиальные органы (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; административные комиссии и др.).

6. Порядок привлечения к административной ответственности урегулирован административно-процессуальными нормами, закрепленными в КоАП РФ.

Таким образом, **административная ответственность** выражается в применении к лицу, совершившему административное правонарушение, предусмотренной административно-правовой нормой закона меры принудительного воздействия в виде административного наказания, ограничивающего личные или имущественные права этого лица.

Приведенное определение характеризует административную ответственность с точки зрения реального воздействия административ-

но-правовых норм на общественные отношения путем возложения на лицо, совершившее правонарушение, обязанности претерпеть определенные негативные последствия. В то же время административная ответственность может быть рассмотрена и как система административно-правовых норм, составляющих в своей совокупности самостоятельный правовой институт.

Выделяют три аспекта административной ответственности:

- 1) нормативный — система административно-правовых норм, закрепляющих: а) общие положения и принципы административной ответственности; б) виды административных наказаний и правила их назначения; в) составы административных правонарушений; г) круг субъектов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания; д) порядок производства по делам об административных правонарушениях;
- 2) фактический — совершение административного правонарушения;
- 3) процессуальный — принятие правового акта компетентным субъектом административной юрисдикции о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Для наступления административной ответственности необходимы все три составные ее части, перечисленные выше. Компетентный орган правомочен применить меру административного наказания только при выявлении и юридическом оформлении фактически совершенного противоправного деяния, за которое законом установлена административная ответственность.

Существенную роль в реализации основных положений института административной ответственности призваны играть ее **принципы** (т.е. фундаментальные идеи, стержневые начала, закреплённые в нормах права). Они пронизывают как материальную, так и процессуальную составляющие административной ответственности, определяя смысл и предназначение деятельности субъектов административной юрисдикции по ее применению. В принципах административной ответственности концентрируются взгляды законодателя на характер и содержание данного института в его современном понимании.

Современные подходы к системе принципов административной ответственности в науке административного права сформировались в 60–80-е гг., когда изучение этого института являлось одним из при-

оритетных направлений в административно-правовых исследованиях. В целом за прошедшие десятилетия ученые-административисты подготовили достаточную теоретическую базу для закрепления системы принципов административной ответственности в ныне действующем законодательстве об административных правонарушениях. Важнейшие из них ныне нашли свое отражение в КоАП РФ, в частности: 1) законность; 2) ответственность за вину (презумпция невиновности); 3) равенство перед законом и судом; 4) индивидуализация ответственности.

Законность является основополагающим принципом административной ответственности, который в условиях демократического государства призван обеспечивать реальную защиту субъективных прав и свобод человека и гражданина, проведение в жизнь идеи верховенства права, его определенности и эффективности. Этот принцип базируется на положениях ст. 15 Конституции РФ, согласно которой Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ.

В теории права принято выделять следующие требования законности:

- всеобщность права;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов;
- равенство всех перед законом;
- наличие социальных и юридических механизмов, обеспечивающих реализацию прав граждан и организаций (строжайшее соблюдение и исполнение обязанностей; беспрепятственные возможности для реализации субъективных прав);
- гарантированное, объективное применение права;
- стабильность, устойчивость правопорядка, эффективная работа всего механизма правового регулирования¹.

При применении административной ответственности такое понимание законности выражается в том, что лицо, виновное в совершении административного правонарушения, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом (ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ). По своему содержанию этот принцип включает адресованное судьям и иным субъек-

¹ Алексеев А.А. Теория права. М., 1995. С. 270.

там административной юрисдикции требование правильно применять нормы материального права и совершать процессуальные действия в строгом соответствии с установленными правилами производства по делам об административных правонарушениях.

Существенную роль в реализации принципа законности играет положение ст. 1.1 КоАП РФ, в соответствии с которым административная ответственность может устанавливаться только настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Не менее важно и то, что согласно ст. 1.3 КоАП РФ только федеральный закон (имеется в виду данный Кодекс) вправе определять виды административных наказаний и порядок их назначения. Эти принципиальные положения подкрепляются четким указанием Кодекса на то, что применение административных наказаний и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется только в пределах компетенции органов и должностных лиц, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями (ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ).

Особое значение принцип законности приобретает в связи с требованием ч. 3 ст. 1.6 КоАП РФ, в которой сказано, что при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. В качестве дополнительной гарантии законности выступает положение ст. 1.7 КоАП РФ, из которой следует, что административная ответственность наступает лишь за то деяние, которое на момент его совершения признавалось административным правонарушением, а закон, смягчающий ответственность или иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу.

Наряду с принципом законности основу современной концепции административной ответственности составляет *принцип ответственности за вину (презумпция невиновности)*, который призван служить гарантией защиты прав граждан и юридических лиц от назначения административного наказания без вины. Этот принцип прямо вытекает из ст. 49 Конституции РФ, которая отражает общеправовой подход к применению государственного принуждения в сфере публичной ответственности. В законодательстве об административных правонарушениях принцип презумпции невиновности находит свое отражение и развитие в ст. 1.5 КоАП РФ, основные положения которой следую-

щие: 1) лицо подлежит ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина; 2) лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением; 3) привлекаемое к административной ответственности лицо не обязано доказывать свою невиновность; 4) неустранимые сомнения в виновности данного лица толкуются в его пользу.

Кроме того, в производстве по делам об административных правонарушениях презумпция невиновности имеет еще один важный аспект, который состоит в возложении обязанности доказывания вины лица, привлекаемого к административной ответственности, на государственный орган, возбудивший дело.

Принцип равенства перед законом и судом был признан международным сообществом в качестве одного из фундаментальных в 1948 г., когда Генеральная Ассамблея ООН одобрила Всеобщую декларацию прав и свобод человека. Его сущность раскрывается в ст. 7 этого документа, провозгласившей: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации...» В дальнейшем этот принцип был закреплен в ст. 19 Конституции РФ, которая содержит положение о равенстве всех перед законом и судом и о предоставлении государством гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Принцип равенства перед законом и судом при применении административной ответственности почти дословно отражен в ст. 1.4 КоАП РФ. Его основная идея состоит в том, что в отношении всех граждан и юридических лиц применяются единые материальные и процессуальные административно-правовые нормы. Таким образом, реализация данного принципа предполагает неотвратимость наказания, т.е. применение к виновному мер административного принуждения независимо от служебного, социального, имущественного положения и других обстоятельств. Исключением из этого правила являются случаи привлечения к административной ответственности отдельных категорий граждан РФ и иностранных граждан, обладающих полным или частичным иммунитетом от административной юрисдикции,

например: Президента РФ, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей, прокуроров и следователей, военнослужащих, несовершеннолетних и некоторых других.

Принцип индивидуализации ответственности заключается в том, чтобы на основе полной, всесторонней и объективной оценки содеянного, личности правонарушителя, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность, была избрана в пределах нормы именно та мера ответственности, которая обеспечит наиболее эффективное достижение целей административного наказания.

Наряду с вышеизложенными принципами большое практическое значение для характеристики института административной ответственности имеют процессуальные принципы производства по делам об административных правонарушениях, основу которых составляют общие принципы административного процесса. В их числе можно назвать следующие принципы.

Принцип объективной истины непосредственно вытекает из задач производства по делам об административных правонарушениях. Его реализация предполагает тщательное выяснение всех фактических обстоятельств дела, установление обстоятельств, исключающих возможность участия в производстве по делу и рассмотрения дела, и т.п.

Принцип охраны чести и достоинства личности заключается в том, что при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство (ст. 1.6 КоАП РФ).

Принцип ведения производства на государственном языке выражается в том, что производство по делу ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации либо на государственном языке того субъекта РФ, на территории которого находится орган, должностное лицо или судья, рассматривающие дело. Неотъемлемой составляющей данного принципа является право лица, не владеющего языком, на котором ведется дело, пользоваться услугами переводчика (ст. 24.2 КоАП РФ).

Принцип гласности заключается в том, что дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об админист-