

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА РФ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация. Предметом исследования в настоящей статье является положения Кодекса РФ об административных правонарушениях в их "трактовке" сложившейся в правоприменительной практике. Автором делается попытка акцентировать внимание на необходимость разработки "обновленных" разъяснений Верховным судом РФ положений действующего Кодекса РФ об административных правонарушениях, поскольку позиции Конституционного суда РФ, выраженные в его решениях не всегда должным образом учитываются правоприменительными органами и должностными лицами исполнительной власти, что влечет за собой нарушение принципа законности в административном производстве. Основным методом исследования в настоящей статье является метод сравнительного анализа, в результате которого сопоставляется сложившаяся практика правоприменения и соответствующее толкование норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, выраженное в решениях судебных органов. Основным выводом исследования является наличие "порочной" практики применения отдельных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти, что влечет необходимость включения в разъяснительную работу не только Конституционного суда РФ, но и "обновленного" Верховного суда РФ.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, административное производство, органы исполнительной власти, антимонопольное законодательство, верховный суд РФ, конституционный суд РФ, рассмотрение дела, административное правонарушение, институт отвода, принцип законности.

Review. The article considers the provisions of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in their "interpretation" which has formed in the law-enforcement practice. The author attempts to emphasize the necessity to develop the "updated" explanations by the Supreme Court of the provisions of the existing Code of Administrative Offences, since the positions of the Constitutional Court, expressed in its decisions, are not always considered properly by the law-enforcement bodies and executives; it results in the violation of the principle of legality in administrative proceedings. The main research method is comparative analysis which compares the existing law-enforcement practice with the corresponding explanation of the provisions of the Code expressed in the decisions of judicial bodies. The author comes to the conclusion about the "faulty" enforcement practice of certain provisions of the Code by the bodies and the executives, thus substantiating the inclusion of the "renewed" Supreme Court in the explanatory work together with the Constitutional Court.

Keywords: consideration of a case, The constitutional court of the Russian Federation, the Supreme court of the Russian Federation, antimonopoly legislation, Executive authorities, administrative proceedings, the Constitution of the Russian Federation, administrative offence, institution of rejection, principle of legality.

Конституция РФ в целом ряде своих норм устанавливает конституционные основы обеспечения государством прав и свобод человека, в том числе путем неукоснительного соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями Конституции Российской Федерации и законов (ч.2 ст. 15 Конституции РФ). При этом в соответствии с положениями статьи 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и именно они определяют смысл, содержание и применение законов,

деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивают правосудием.

Таким образом, правоприменительная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также осуществление правосудия должны находиться в точном соответствии с требованиями нормативных актов и направляться на обеспечение непосредственного действия прав и свобод человека.

В данной статье автор хотел бы дать некоторый анализ правоприменительной практики органов исполнительной власти, а также судебной

практики в части действительного соблюдения положений Конституции РФ, прав и свобод человека при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Порядок возбуждения дел об административных правонарушениях, рассмотрения дел об административных правонарушениях устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, который основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации (часть 2 статьи 1.1 Кодекса об административных правонарушениях).

Статьи 1.4 – 1.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях устанавливают фундаментальные принципы всех стадий производства об административных правонарушениях. Указанные принципы, исходя из их функционального предназначения и нормативного закрепления должны распространяться на все положения Кодекса РФ об административных правонарушениях, вне зависимости от стадии производства и их участников.

Однако, на практике административные и судебные органы далеко не всегда уделяют вышеуказанным принципам должное внимание. Так, в соответствии с п.1 ст.1.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть **подвергнуто административному наказанию** и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении **иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом**.

В соответствии со ст.2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Обязательным требованием к содержанию протокола об административном правонарушении, в соответствии с п.2 ст.28.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях является указание статьи указанного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за административное правонарушение, аналогичное требование содержится в ст. 29.10 Кодекса РФ об

административных правонарушениях, но уже в части содержания постановления по делу об административном правонарушении.

Вместе с тем, в практике административных и судебных органов довольно часто встречается случаи, когда при составлении протокола об административном правонарушении и вынесении постановления по делу об административном правонарушении уполномоченные органы и должностные лица указывают такой акт как КоАП РФ. Вместе с тем, согласно части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из поименованного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Правовой акт, определяющий цели, задачи, принципы, составы административных правонарушений, порядок рассмотрения дела об административных правонарушениях и др. вопросы административного производства имеет официальное наименование – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.).

В правовой системе РФ отсутствует такой правовой акт, определяющий составы административных правонарушений и административную ответственность как КоАП РФ, вместе с тем, в соответствии со ст. 15 Конституции РФ **любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения**.

Следовательно, указание в протоколах об административных правонарушениях и постановлениях по делам об административных правонарушениях правовых актов, официально не принятых в установленном порядке и не опубликованных официально для всеобщего сведения является прямым нарушением не только положений ст.1.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях, но и ст. 15 Конституции РФ.

Согласно ч.1 ст. 25.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием

иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

В соответствии с п. 6. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в целях соблюдения установленных статьей 29.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях **судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения.** Поскольку Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п., посредством СМС-сообщения, в случае согласия лица на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату).

При этом части 2 – 4 статьи 25.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях определяют надлежащие места извещения лиц, участвующих в деле об административном правонарушении.

Особое внимание следует обратить на тот факт, что извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей ч.2 ст. 25.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Вместе с тем, правоприменительная практика уполномоченных административных органов и должностных лиц по привлечению к административной ответственности должностных лиц свидетельствует о несоблюдении вышеуказанного положения Кодекса РФ об административных правонарушениях, поскольку извещения направляются по месту работы указанных должностных лиц. С учетом того, что ненадлежащее извещение лица, участвующего в административном деле лишает предоставленных ему законом гарантий защиты: возможности ознакомиться с материалами дела,

представить объяснения по существу предъявленных обвинений, воспользоваться юридической помощью защитника и т.д., то тем самым нарушается принцип законности, определенный ст. 1.6. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Данный вывод также подтверждается и судебной практикой, например, Постановлением Верховного Суда РФ от 09.08.2013 по делу № 7-АД13-4.

В соответствии со ст. 24.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, имеют право заявлять ходатайства, подлежащие обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится данное дело. При этом, в соответствии с ч.2 ст. 24.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях ходатайство подлежит немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения.

Как разъяснил Конституционный суд РФ в своем определении от 25.01.2012 № 72-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Киселева Игоря Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьями 24.4 и 29.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», положения части 2 статьи 24.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей, что решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения в совокупности с пунктом 5 части 1 статьи 29.12 КоАП Российской Федерации, устанавливающим, что в определении по делу об административном правонарушении обязательно указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении заявления, ходатайства, материалов дела направлено на исключение возможности вынесения немотивированного определения по делу об административном правонарушении, в том числе об отказе в удовлетворении ходатайства.

Вместе с тем, в правоприменительной практике нередки случаи, когда заявленные участниками производства по делу об административном правонарушении рассматриваются без вынесения соответствующего мотивированного определения, либо о рассмотрении ходатайства указывается в постановлении по результатам рассмотрения дела

об административном правонарушении. Полагаем, что указанная практика является незаконной и свидетельствует о нарушении органами административной юстиции положений части 2 статьи 24.4 и статьи 29.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Следующим дискуссионным моментом правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях является толкование положений статей 29.2 и 29.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 29.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя, а также если оно лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела. При наличии указанных обстоятельств судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод (часть 1 статьи 29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Вместе с тем, в практике есть немало случаев, когда указанные положения кодекса рассматриваются формально, без учета конкретных обстоятельств. Например, в соответствии с п.1.2 статьи 28.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 – 14.33 Кодекса, **является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.**

Вместе с тем, указанные комиссии антимонопольного органа возглавляют или как минимум участвуют в них либо руководитель, либо заместитель антимонопольного органа (его территориального подразделения).

Статья 23.48 Кодекса РФ об административных правонарушениях устанавливает перечень статей Кодекса и должностных лиц антимонопольного органа, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Среди указанных статей имеются и те, возбуждение дел по которым происходит по результатам установ-

ления комиссией антимонопольного органа факта нарушения антимонопольного законодательства.

С учетом сложившейся практики рассмотрения дел антимонопольными органами, нередко случаи, когда дела об административном правонарушении рассматривают должностные лица антимонопольного органа, принимавшие участие в комиссии антимонопольного органа, по результатам решения которого и было возбуждено административное производство. Считаем подобную практику «порочной» по двум обстоятельствам, во-первых, трудно себе представить, что указанное должностное лицо является объективным, независимым и хотя бы косвенно заинтересованным в рассмотрении дела, во-вторых, как указал Конституционный суд РФ в своем определении от 16.07.2013 № 1180-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рябина Дениса Александровича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25.1, статьями 25.6 и 25.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Из приведенных законоположений статей 25.6 и 25.12, пункта 2 части 1 статьи 29.2 и части 1 статьи 29.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях Российской Федерации, следует, что законодательство об административных правонарушениях исключает возможность рассмотрения дела об административном правонарушении должностным лицом, заинтересованным в его разрешении. Это означает, **что лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, не может, в том числе, являться его участником и обладать каким-либо иным процессуальным статусом, в том числе выступать свидетелем по данному делу.**

В соответствии со ст. 25.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Вполне очевидно, что лицо, в отношении которого возбуждено дело по признакам административного правонарушения, ответственность за которые предусмотрено статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 – 14.33 Кодекса РФ об административных правонарушениях не сможет воспользоваться своим правом ходатайствовать о вызове свидетелей (членов комиссии антимонопольного органа), следовательно, ставиться под сомнение законность, объективность и всестороннее установление всех обстоятельств дела.

Аналогичные примеры мы можем найти и в практике других органов исполнительной власти.

Это лишь несколько примеров «дискуссионных» положений правоприменительной практики норм Кодекса РФ об административных правонарушениях. В связи с чем, назрела необходимость включения в «разъяснительную» работу в рамках своей компетенции не только Конституционного суда РФ, но и Верховного суда РФ, поскольку совершенно очевидно, что имеющиеся разъяснения Пленума ВАС РФ – Постановление от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об администра-

тивных правонарушениях», Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 – Постановление «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» нуждаются в корректировке (дополнении), а единообразное и точное применения положений Кодекса РФ об административных правонарушениях правоприменителями есть ничто иное, как реализация основополагающей нормы Конституции РФ о «правовом характере» современного российского государства.

Библиография:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ)Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 N 1180-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рябинина Дениса Александровича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25.1, статьями 25.6 и 25.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // СПС Консультант-Плюс
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" //Бюллетень Верховного Суда РФ", N 6, 2005.
4. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях"//Вестник ВАС РФ, N 8, 2004,
5. В.Д. Плесовских Тенденции развития федерального административно- деликтного права и законодательства // Право и политика. – 2012. – 12. – С. 1990 – 1994.
6. Кожевников О.А. Некоторые вопросы применения в судебной и правоприменительной практике нормативных актов, не отвечающих требованиям ч.3 ст. 15 Конституции РФ // Право и политика. – 2014. – 9. – С. 1470 – 1474. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.9.12350.

References (transliterated):

1. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh" ot 30.12.2001 N 195-FZ)Sobranie zakonodatel'stva RF", 07.01.2002, N 1 (ch. 1), st. 1.
2. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.07.2013 N 1180-O "Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Ryabinina Denisa Aleksandrovicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav chast'yu 1 stat'i 25.1, stat'yami 25.6 i 25.12 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh" //SPS Konsul'tant-Plyus
3. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 24.03.2005 N 5 "O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh" //Byulleten' Verkhovnogo Suda RF", N 6, 2005.
4. Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 02.06.2004 N 10 "O nekotorykh voprosakh, vznikshikh v sudebnoi praktike pri rassmotrenii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh"//Vestnik VAS RF, N 8, 2004,
5. V.D. Plesovskikh Tendentsii razvitiya federal'nogo administrativno- deliktного права i zakonodatel'stva // Pravo i politika. – 2012. – 12. – С. 1990 – 1994.
6. Kozhevnikov O.A. Nekotorye voprosy primeneniya v sudebnoi i pravoprimenitel'noi praktike normativnykh aktov, ne otvechayushchikh trebovaniyam ch.3 st. 15 Konstitutsii RF // Pravo i politika. – 2014. – 9. – С. 1470 – 1474. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.9.12350.