

**И. М. Зраева,**  
кандидат юридических наук,  
Брянский филиал Всероссийского  
института повышения квалификации  
сотрудников МВД России

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

### **ADMINISTRATIVE LEGISLATION: GAPS IN LEGAL REGULATION**

*В статье рассматриваются объективные предпосылки разработки положений нового КоАП РФ, в связи с чем анализируются имеющиеся пробелы административного законодательства, вносятся предложения, содержащие конкретные формулировки статей КоАП РФ.*

*The article analyzes the objective prerequisites for the development of the provisions of the new administrative Code, in connection with which the existing gaps in administrative legislation are analyzed, proposals containing specific wording of the articles of the administrative Code are made.*

Составной частью административного законодательства выступает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Предметом правового регулирования КоАП РФ выступают общественные отношения в сфере административной ответственности и административных правонарушений.

Сам по себе КоАП РФ достаточно объемно и регулирует широкий спектр общественных отношений в сфере административной ответственности, включая нормы как материального, так и процессуального права. Динамичное развитие законодательства в различных сферах: природопользование, миграция, дорожное движение, образование, здравоохранение и иных — создает необходимость внесения регулярных изменений в КоАП РФ в части уточнения составов административных правонарушений. Кроме того, правоприменительная практика также выявляет проблемы и пробелы правового регулирования, требующие соответствующей корректировки, в связи с чем нормы КоАП РФ постоянно подвергаются редакции и дополнениям. Подтверждением тому служит статистика внесенных в КоАП РФ изменений с момента его принятия. Так, по прошествии 17 лет с момента вступления в силу КоАП РФ принят 621 федеральный закон, которым в него внесено уже свыше 4 800 изменений [1].

Однако подобная практика устранения пробелов и актуализации законодательства в соответствии с современными нормами имеет и негативную составляющую. Вносимые изменения зачастую носят разрозненный и несистематизированный характер, что ведет к от-

сутствию единства и стабильности правового регулирования, возникновению новых пробелов или сложностей в правоприменительной практике и в конечном итоге негативно сказывается на обеспечении прав и свобод граждан и юридических лиц.

В подобных обстоятельствах ряд ученых-административистов [2—6], а также представителей законодательной власти выступают с инициативой о разработке положений нового КоАП РФ. Следует отметить, что Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 году была предпринята попытка разработки и принятия новой редакции КоАП РФ. Однако подготовленный законопроект так и не был рассмотрен в связи с наличием большого числа замечаний к его содержанию [6]. На современном этапе в соответствии с вновь представленной Концепцией нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] планируется введение в действие нового КоАП РФ с 1 января 2021 года.

Данные обстоятельства актуализируют вопрос научного осмысления и критического анализа действующих норм КоАП РФ с целью научной дискуссии и выработки оптимальных норм, отвечающих современным условиям и требованиям правоприменительной практики, в связи с чем хотелось бы обратить внимание на ряд пробелов, требующих правового урегулирования, имеющих практическое значение в повседневной правоприменительной практике. В частности, связанных с правоприменительной практикой деятельности подразделений участковых

уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних.

Так, сложности вызывает ситуация, возникающая при проведении административного расследования. В частности, в соответствии с нормами ст. 28.7 КоАП РФ срок административного расследования составляет один месяц (может быть продлен на срок не более одного месяца, по отдельным вопросам, предусмотренным п.п. 2—4 ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ — на срок до шести месяцев). В соответствии с ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование завершается оформлением протокола об административном правонарушении либо вынесением постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Тем не менее в практической деятельности возникают ситуации, когда по итогам окончания административного расследования фактические обстоятельства дела не выяснены либо лицо уклоняется от административного преследования и его местонахождение неизвестно и, как следствие, возможности для составления протокола нет. Фактически в соответствии с нормами ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ требуется вынесение постановления о прекращении производства по делу. В том случае, когда сроки давности привлечения к административной ответственности и срок проведения административного расследования совпадают, прекращение производства по делу оформляется в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ (истечение срока давности).

Однако действующим законодательством помимо общего срока давности — два месяца — предусмотрены исключения (три месяца при рассмотрении дела судьей, по отдельным правонарушениям — один год, два года и даже шесть лет). В подобной ситуации законных оснований прекращения производства по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ не имеется, поскольку срок давности не истек и, как следствие, вынесение постановления о прекращении производства по делу будет носить незаконный характер и нарушать принцип неотвратимости наказания. Продление сроков административного расследования на срок более двух месяцев по общему правилу законодателем также не предусмотрено. Но в то же время отсутствие процессуального решения по итогам административного расследования также будет являться нарушением законодательства, а именно ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ. В данной ситуации показателен пример несоответствия сроков давности привлечения к административной ответственности со сроком проведения административного расследования. В случае совершения мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП РФ) срок давности привлечения к административной ответственности составляет три месяца, при посяхах (6.1.1 КоАП РФ) — два года, при наруше-

нии правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира (ст. 8.37 КоАП РФ), — один год и т.д. Таким образом, при завершении административного расследования (при отсутствии возможности составить протокол) возникает правовой вакуум, при котором законных оснований для прекращения производства по делу об административном правонарушении законом не предусмотрено, но и непринятие какого-либо процессуального решения будет носить незаконный характер. Попыткой преодолеть подобный пробел стала практика вынесения определения о прекращении административного расследования. Вместе с тем следует признать, что в КоАП РФ принятие подобного вида процессуального документа не предусмотрено.

Решением данной проблемы видится возможность законодательного закрепления продления срока административного расследования на срок давности привлечения к административной ответственности. В тех случаях, когда проведение мероприятий в ходе административного расследования нерезультативно или невозможно, — это законодательное закрепление возможности приостановления административного расследования, которое должно оформляться соответствующим процессуальным документом уполномоченного должностного лица. Однако в целях исключения затягивания производства по делу такая возможность приостановления должна носить исключительный характер в четко определенных законодателем случаях. При установлении таких случаев представляется целесообразным обратиться по принципу аналогии права к нормам уголовно-процессуального законодательства. Так, согласно положениям уголовно-процессуального законодательства к основаниям приостановления расследования следует отнести временное тяжелое заболевание лица, в отношении которого возбуждено уголовное дело, препятствующее его участию в производстве по делу, а также неизвестность места его пребывания. При этом следует оговориться, что приостановление административного расследования должно быть возможно лишь в том случае, если должностное лицо, осуществляющее административное расследование, выполнило все необходимые действия, производство которых было возможно, но они не дали результата (например, лицо скрылось и результаты розыска не дали результата). В случае же, если в течение срока, отведенного на административное расследование, фактически не хватило времени для осуществления каких-либо процессуальных или организационных действий, требуется не приостановление, а продление административного расследования, что не приостанавливает течения сроков давности.

Как видно, подобная ситуация возникает из-за несогласованности сроков давности привлечения к административной ответственности и сроков проведения административного расследования. Следует согласиться с А. В. Кириным, что «назрела проблема «исключений из общих правил» относительно сроков давности привлечения к административной ответственности по конкретным категориям дел об административных правонарушениях в ст. 4.5 КоАП РФ, где перечень таких исключений с момента вступления в силу КоАП РФ оказался увеличен втрое [7]. Как представляется, сама формулировка подобных исключений применительно к отдельным сферам является не совсем удобной с позиции правоприменительной практики. Полагаем, что более целесообразным было бы выделение сроков давности применительно к отдельным главам или статьям КоАП РФ.

Еще одним актуальным вопросом в правоприменительной практике является ситуация, связанная с привлечением к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Административный штраф является одним из наиболее распространенных видов наказаний и выполняет сразу несколько функций: карательную, превентивную и компенсационную. Результативность его применения непосредственно зависит от эффективности исполнения постановлений о назначении административного штрафа [8]. Вместе с тем зачастую правонарушители уклоняются от уплаты штрафа, вследствие чего не соблюдается принцип неотвратимости наступления ответственности и, как следствие, имеет место административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Так, согласно ст. 29.5 КоАП РФ по общему правилу рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется по месту совершения административного правонарушения. Поэтому при выявлении фактов неоплаты административного штрафа, например, в другом городе рассмотреть данное дело и привлечь лицо к ответственности не представляется возможным. В связи с чем полагаем целесообразным предусмотреть возможность рассмотрения дел по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в том числе и по месту выявления административного правонарушения.

Еще одной нормой, которую, как представляется, необходимо учесть при подготовке нового КоАП РФ, является установление административной ответственности за потребление табака несовершеннолетними, не достигшими возраста 16 лет. В соответствии с ч. 4 ст. 20 Федерального закона от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» [9] установлен запрет на потребление табачной продукции несовершеннолетними. Однако ответственности за нарушение указанной нормы в случае потребления табака несовершеннолетним, не достигшим возраста 16 лет, КоАП РФ не предусматривает. Таким образом, создается ситуация, при которой нарушение федерального законодательства не влечет каких-либо негативных последствий. Между тем проблема потребления табака детьми и подростками в России по-прежнему остается острой. Согласно последнему исследованию Всемирной организации здоровья (ВОЗ), Россия лидирует по количеству курящих. Страна занимает первое место и по количеству подросткового курения. По данным ВОЗ, каждый год из-за употребления табака в России умирает 332 тысячи человек [10]. В свете данных обстоятельств представляется целесообразным изложить статью 6.24 КоАП РФ в новой редакции, установив административную ответственность родителей (иных законных представителей) за потребление несовершеннолетним, не достигшим 16 лет, табака. Полагаем, указанные изменения позволят устранить пробел в обозначенной сфере правового регулирования и в полной мере реализовать положения Федерального закона от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

Реализация сформулированных выше предложений, с нашей точки зрения, позволит обеспечить обоснованное установление законодателем административной ответственности за нарушения действующего законодательства. Следует отметить, что представленный перечень предложений носит далеко не исчерпывающий характер. В статье представлен лишь ряд авторских рекомендаций по некоторым вопросам, выявленным в ходе исследования правоприменительной практики органов внутренних дел.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/6df23/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/6df23/)

2. Домрачев Д. Г. О проекте нового федерального закона об административной ответственности в Российской Федерации // Вестник

Вятского государственного университета. — 2014. — № 2. — С. 75—80.

3. Шмалый О. В. Новая модель административно-деликтного законодательства : приглашение к дискуссии // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2016. — № 5(72). — С. 61—63.

4. Проект Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / В. А. Васильев, В. Н. Плигин, С. А. Попов, Д. Ф. Вяткин, В. А. Понежежский. — URL : [https://www.consultant.ru/law/doc/pr\\_koan](https://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan).

5. Севрюгин В. Е., Козлова Л. С. Роль административно-правовой науки в разработке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правовая наука и законотворчество. — 2016. — № 10. — С. 164—171.

6. Кононов П. И. О некоторых актуальных направлениях модернизации законодательства Российской Федерации об административной ответственности // Вестник Омской юридической академии. — 2017. — Т. 14. — № 4. — С. 27—32.

7. Киринов А. В. Об актуальности разработки новой редакции КоАП РФ // Административное право и процесс. — 2012. — № 4. — С. 25—28.

8. Зырянов И. В. Актуальные аспекты взыскания административных штрафов и привлечения лиц, уклоняющихся от их уплаты, к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ: региональный опыт // Концепт. — 2014. — № 15. — С. 1—5.

9. Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 8. — Ст. 721.

10. Курение в России. 2019. Статистика. — URL : <https://www.naturainterior.ru/raznoe>. (дата обращения : 12.08.2019).