

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ



*Н. Н. Цуканов,
начальник кафедры административного права и управления в органах внутренних дел Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент
(г. Красноярск)*

В юридической литературе вопрос о понятии производства по делам об административных правонарушениях чаще всего считается очевидным, не имеющим какого-либо практического значения. Возможно, именно поэтому современная российская административистика не располагает устоявшимся доктринальным определением данного понятия.

Прежде всего, в научных публикациях не принято акцентировать внимание на соотношении понятий «административно-процессуальная форма» и «административно-процессуальная деятельность». Отсюда закономерная вариативность в трактовке понятия «производство по делам об административных правонарушениях».

Во-первых, им обозначается установленный законодательством *порядок* соответствующей правоприменительной деятельности. Подобный взгляд продиктован соображениями во многом дидактического характера, поскольку при изучении в образовательных учреждении

вопросов производства по делам об административных правонарушениях основное внимание традиционно уделяется именно системе правил, его образующих. Однако с учетом этимологии термина «порядок» вряд ли с его помощью можно отразить содержание какого-либо производства. Очевидно, что речь в подобном контексте идет о процессуальной форме соответствующей деятельности. Облечь какую-либо деятельность в процессуальную форму – значит формальным образом упорядочить ее в соответствии с принципами и логикой процессуального права. Но если принять за основу данный тезис, то производство по делам об административных правонарушениях – это особая система определенных правил, имеющая качественные характеристики с точки зрения полноты соответствия логике, принципам и методам процессуального права.

Понимаемое в подобном ключе производство – категория исключительно абстрактная, лишь предполагающая

необходимость учета специфики субъекта правоприменительной деятельности, которая, как показывает жизнь, нередко играет важную роль в решении практических вопросов. Видимо, поэтому данный смысл понятия «производство по делам об административных правонарушениях» не находит применения в действующем законодательстве.

Во-вторых, производство по делам об административных правонарушениях понимается, как *особый вид правоприменительной деятельности*¹. Это предполагает необходимость изучения не только процессуального порядка, но и особенностей организации и осуществления такой деятельности конкретными должностными лицами.

В-третьих, понятие производства по делам об административных правонарушениях в отдельных случаях используется для обозначения *особой системы правоотношений*. Например, согласно п. 5 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Фе-

дерации» адвокат «...участвует в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях», в соответствии с ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» «прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении...». Аналогичные нормы можно обнаружить в ч. 2 ст. 25.5, ч. 3 ст. 25.7 и иных статьях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Большинство отмечаемых в современной научной литературе признаков производства по делам об административных правонарушениях, как минимум, требует дополнительных уточнений.

Так, довольно часто под производством по делам об административных правонарушениях предлагается понимать *порядок, регламентированный нормами административно-процессуального права*². Обоснованность выделения данного признака ярко проявляется в ситуациях, когда имеющие значение для дела об административном правонарушении мероприятия осуществляются в рамках, например, уголовно-процессуальных действий, как это зачастую происходит при осмотре сотрудниками милиции места дорожно-транспортного происшествия. Однако административно-процессуальные нормы далеко не всегда связаны с производством по делам об административных правонарушениях. Поэтому рассматриваемый признак не позволяет в полной мере ограничивать производство по делам об административных

правонарушениях, например, от охранной или надзорной деятельности правоохранительных органов. Кроме того, определить содержание правовой нормы зачастую можно лишь исключительно при условии анализа контекста соответствующего нормативного акта, путем учета причастности нормы к соответствующему административному производству (например, ч. 3 ст. 27.3, ст. 27.6 КоАП). Иными словами, во многих случаях установить административно-процессуальный характер нормы невозможно до идентификации самого производства.

Согласно иному, не менее распространенному подходу производство по делам об административных правонарушениях – это *система соответствующих стадий*³. Подход интересен тем, что не ограничивает производство рамками возбужденного дела об административном правонарушении и предполагает перечисление основных видов деятельности, составляющих производство по делам об административных правонарушениях. Однако в буквальном виде данный признак вряд ли применим по следующим причинам.

Прежде всего выделение конкретных стадий так или иначе носит условный характер. Неслучайно вопрос о понятии, названии, точном наименовании и даже количестве стадий производства по делам об административных правонарушениях продолжает оставаться дискуссионным.

Кроме того, перечисление стадий не раскрывает понятия производства по делам об административных правонарушениях еще и потому, что здесь налицо явная подмена целого совокупностью ее частей. К тому же последовательность стадий в той или иной мере применима к боль-

шинству разновидностей юридических производств.

Наконец, в соотношении рассматриваемых категорий первичным является все же производство по делам об административных правонарушениях. Соответственно, содержание стадий может быть раскрыто только в контексте производства по делам об административных правонарушениях, а не наоборот.

Не менее спорным представляется предложение рассматривать производство по делам об административных правонарушениях как *деятельность, осуществляемую в целях рассмотрения дел об административных правонарушениях и принятия по ним решения в установленном порядке*⁴. Очевидно, что именно дело об административном правонарушении возбуждается и рассматривается в рамках производства по делам об административных правонарушениях, а не наоборот, как это следует из определения. Кроме того, производство по делам об административных правонарушениях может осуществляться и вне формально возбужденного дела об административном правонарушении, например, при обжаловании определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП.

Доминирующим в современных литературных источниках является признак направленности производства по делам об административных правонарушениях на привлечение лица к административной ответственности. Производство по делам об административных правонарушениях трактуется как *деятельность, направленная на практическое применение административных наказаний*⁵.

Однако административ-

но-процессуальное законодательство не формулирует подобной цели и, более того, при определенных условиях позволяет освобождать лицо от административной ответственности, например, путем применения к нему мер дисциплинарного взыскания, мер, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. Производство по делам об административных правонарушениях может заканчиваться освобождением лица от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения и даже вестись в целях реабилитации соответствующего лица. Подобный подход, будучи использован в учебной литературе, может дополнительно способствовать формированию обвинительного уклона в деятельности потенциального правоприменителя, стремления свести к минимуму или вообще исключить из своей практики применение к лицам, вовлеченным в сферу производства по делам об административных правонарушениях, иных мер, нежели административные наказания.

Как известно, назначение любого юридического процесса заключается в обеспечении надлежащей реализации соответствующих материальных норм права. Экстраполируя данный тезис на производство по делам об административных правонарушениях, можно предположить, что основным назначением названного производства служит не привлечение лица к административной ответственности, а полная, качественная и своевременная реализация материальных норм об административной ответственности.

Но данный вывод порождает проблему определения

сферы практического осуществления производства по делам об административных правонарушениях, поскольку вопрос о понятии административной ответственности продолжает оставаться дискуссионным.

Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Фактически законодатель исключил возможность установления административной ответственности какими-либо иными законами и подзаконными актами. Однако в перечень отмененных в связи с введением в действие КоАП нормативных актов⁶ не вошли и продолжают действовать ст. 19 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», ст. 27 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», предусматривающие возможность установления штрафов за нарушение установленных сроков регистрации. Возможность наложения штрафа закреплена ст. 13 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», ст. 38 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст.ст. 85, 87 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве». Широкое распространение в современном законодательстве приобретает процессуальная ответственность, которая налагается за сознательное неис-

полнение участником процессуальных правоотношений своих обязанностей и может выражаться в денежных взысканиях. Соответствующие нормы предусмотрены Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и т.д.

Во всех приведенных примерах речь идет о применении юридической ответственности за нарушения в публично-правовой сфере. С учетом требований статьи 1.1 КоАП существование данных разновидностей юридической ответственности свидетельствует либо о невнимательности законодателя, либо о его попытке вывести их за пределы административной ответственности, придав тем самым статус самостоятельных разновидностей юридической ответственности. Если во всех приведенных примерах речь идет об административной ответственности, то ее реализация должна осуществляться в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Если нет, то имеет ли какое-либо отношение к реализации указанных разновидностей юридической ответственности производство по делам об административных правонарушениях?

Ответ позволяет сформулировать анализ ч. 1 ст.ст. 2.1, 24.5 КоАП. Поскольку отсутствие события или состава административного правонарушения является обстоятельством, исключающим производство по делам об административных правонарушениях, сфера производства по делам об админи-

стративных правонарушениях ограничивается сферой реализации административной ответственности, наступающей в случаях, предусмотренных КоАП и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Соответственно, отсутствуют нормативно-правовые основания для распространения порядка производства по делам об административных правонарушениях на все иные случаи применения санкций административно-правового характера.

Автор одного из диссертационных исследований указывает, что прием и регистрация информации о правонарушении, предварительная проверка являются этапами стадии возбуждения дела об административном правонарушении, а соответственно, и элементом производства по делам об административных правонарушениях⁷. Закономерно возникает вопрос, возможно ли на этом этапе, например, применение административной ответственности по ст. 17.7 КоАП за противодействие сотруднику правоохранительного органа либо по статье 17.9 КоАП за дачу заведомо ложных показаний?

Поскольку КоАП не исключает возможности проведения процессуальных действий до принятия официального решения о возбуждении дела об административном правонарушении, нет никакого сомнения в том, что производство по делам об административных правонарушениях нередко начинается еще до вынесения документа, свидетельствующего о его возбуждении в смысле, предусмотренном ч. 4 ст. 28.1 КоАП. Наиболее часто подобная ситуация возникает тогда, когда истребуются объяснения у свидетелей либо

иных лиц в порядке ст.ст. 25.6, 26.3 КоАП. До возбуждения дела об административном правонарушении могут быть использованы специальные технические средства (ст. 26.8 КоАП). Необходимость подобного вывода довольно ярко проявляется, например, в случаях выявления неочевидных административных правонарушений, по которым КоАП не предусматривает проведение административного расследования.

Вряд ли началом производства по делам об административных правонарушениях следует считать момент приема и регистрации информации об административном правонарушении, поскольку речь идет о совершенно иной разновидности административно-процессуального производства – об учетно-регистрационном производстве, характеризующемся иными целями, задачами и правовым регулированием.

Трудно согласиться с мнением отдельных авторов, связывающих начало производства по делам об административных правонарушениях только с актом мыслительной деятельности компетентного субъекта. В частности, подобную мысль высказывает В.В. Дорохин, который считает возможным определить момент возбуждения дела об административном правонарушении при помощи видеонаблюдения, фиксирующего внешние проявления мыслительной деятельности должностного лица, уполномоченного составлять соответствующие протоколы⁸. Уместно вспомнить, что процессуальной является не вся деятельность, направленная на достижение определенного результата, а лишь та ее часть, которая урегулирована или должна быть урегулирована нормами конкретной отрасли процессуального права.

Полагаю, что для констатации начала производства по делам об административных правонарушениях необходимы три условия: а) наличие повода к возбуждению дела об административном правонарушении; б) отсутствие данных, позволяющих констатировать наличие обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП; в) осуществление уполномоченным должностным лицом первого процессуального действия из числа предусмотренных КоАП. При этом речь идет о применении не только мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, когда дело считается возбужденным, но и совершении иных действий, направленных на сбор материалов, необходимых для полной, своевременной и качественной реализации норм об административной ответственности (например, получение показаний свидетеля).

Еще более затруднительным оказывается определение момента окончания производства по делам об административных правонарушениях.

В отечественной юридической литературе сформировалась традиция относить к числу стадий производства по делам об административных правонарушениях: 1) возбуждение дела об административном правонарушении; 2) его рассмотрение; 3) пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении; 4) исполнение постановления по делу об административном правонарушении. Между тем обоснованность выделения четвертой стадии производства по делам об административных правонарушениях вызывает серьезные сомнения. Нетрудно заметить, что порядок производства по делам об административных

правонарушениях ограничивается законодателем от порядка исполнения административных наказаний (пп. 4, 5 ч. 1 ст. 1.3 КоАП), исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях выводится за пределы четвертого раздела КоАП, посвященного производству по делам об административных правонарушениях. Кроме того, непосредственно в тексте закона речь идет о *производстве по исполнению постановления о назначении административного наказания* (ст. 31.10 КоАП). Здесь решаются задачи, отличные от сформулированных в ст. 24.1 КоАП, действуют иные принципы, установлены иные сроки, фигурируют иные участники. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, приобретает статус лица, привлеченного к административной ответственности. Правовая презумпция невиновности уступает место презумпции законности правового акта, констатирующей виновность лица в совершении административного правонарушения. На деятельность соответствующих должностных лиц по исполнению административного наказания не распространяется ст. 24.5 КоАП, устанавливающая обстоятельства, исключающие производство по делам об административных правонарушениях (действует ст. 31.7 КоАП), и т.д.

Здесь не следует усматривать противоречие со ст. 24.5 КоАП, относящей к числу за-

дач производства по делам об административных правонарушениях обеспечение исполнения вынесенного постановления. На решение данной задачи могут быть, в частности, направлены: административное задержание (ст. 27.3 КоАП), изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП), арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП), привод (ст. 27.15 КоАП). Именно с этой целью в случае наложения административного штрафа в постановлении по делу об административном правонарушении указывается информация о получателе штрафа (ч. 1.1 ст. 29.10 КоАП), а при назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения исполнения названного административного наказания (ч. 2 ст. 29.10 КоАП), и т.д.

Закономерен вывод, что моментом окончания производства по делам об административных правонарушениях следует считать момент вступления постановления по делу в законную силу. Однако данное правило имеет свои исключения. КоАП предусматривает возможность опротестования и пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях. К тому же производство по делам об административных правонарушениях нередко завершается и вовсе без постановления по делу,

например, когда выносится определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

В итоге сегодня вряд ли можно предложить абсолютно конкретное определение понятия производства по делам об административных правонарушениях, полностью лишенное каких-либо условностей. Это связано с неоднозначностью и неоднородностью рассматриваемой категории, многообразием ее существенных признаков, комбинация которых меняется в различных условиях, а также емкостью общеправового понятия «реализация норм права». В обобщенном виде производство по делам об административных правонарушениях следует, на мой взгляд, определить, как регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных субъектов по сбору материалов, необходимых для полной, своевременной и качественной реализации норм об административной ответственности, их рассмотрению, в необходимых случаях – пересмотру принятого решения, а также порядок данной правоприменительной деятельности и систему административно-процессуальных отношений, складывающихся в ходе ее осуществления.

¹ См., напр.: *Налоговый кодекс Российской Федерации* : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; *Таможенный кодекс Российской Федерации* : Федер. закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ; *Лесной кодекс Российской Федерации* : Федер. закон от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ; *О защите конкуренции на рынке финансовых услуг* : Федер. закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ; *О милиции* : Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г.; *О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации* : Федер. закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ; и др.

² См., напр.: *Пивченко Ю. В.* Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 19, 20; *Сагандыков М. Е.* Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб. пособие / М. Е. Сагандыков, О. К. Биктасов. Семипалатинск, 2001. С. 84; *Административная юрисдикция* : курс лекций / В. В. Власенков [и др.]. М., 1994. С. 70; и др.

³ См., напр.: *Административное право России: (Общая часть)* : учеб. / ред. П. И. Кононов. М., 2005; *Пивченко Ю. В.* Указ. соч. С. 19, 20; *Филоненко И. О.* Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 11; и т. д.

⁴ См., напр.: *Старилов Ю. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / ред. Ю. П. Соловей. Омск, 2004. С. 12; *Соловьева О. М.* Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 7, 8, 13; *Головко В. В.* Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : учеб. пособие / В. В. Головко, О. А. Иванова, О. А. Терехов. Омск, 2005. С. 43; *Дорохин В. В.* Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9; *Лисицына Е. В.* Понятие производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Административное и административно-процессуальное право : материалы всерос. науч.-практ. конф. / ред. И. Ш. Килясханов. М., 2006. С. 336; и т. д.

⁵ См., напр.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. М., 2001. С. 518; *Макарейко Н. В.* Административное право : пособие для подготовки к экзаменам. М., 2003. С. 186; *Великая Т. В.* Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 12.

⁶ См.: *О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* : Федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ.

⁷ См.: *Пивченко Ю. В.* Указ. соч. С. 8.

⁸ См.: *Дорохин В. В.* Указ. соч. С. 46.