

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.89.87.012

Состояние законодательства о рассмотрении дел об административных правонарушениях органам административной юрисдикции

Малюта Александр Викторович

Аспирант,
Московский финансово-юридический университет,
115191, Российская Федерация, Москва, ул. Серпуховский вал, 17/1;
e-mail: Maluta_AV@mail.ru

Аннотация

В современных условиях осуществления правовой реформы и построения правового государства все более возрастает роль административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных конституционным, таможенным, налоговым, бюджетным, земельным, экологическим, антимонопольным и другим законодательством.

В настоящей статье рассматриваются вопросы эффективности судебной системы Российской Федерации в сфере административного судопроизводства. Выделены основные проблемы законодательства административной юрисдикции.

В правовом государстве формирование и порядок деятельности административной ветви государственной власти должны быть четко отрегулированы юридическими нормами и в этом случае административное законодательство и его совершенствование является основой построения современного общества и развития совершенных общественных отношений. В этой связи административная юрисдикция не может рассматриваться отдельно от административного права - как важнейшей отрасли правовой системы. Отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и иных невластных субъектов в отношении с органами управления исполнительной власти, в том числе организационные основы и систему государственной администрации с наличием принципов, методов и форм их деятельности. Административная юрисдикция является основой разграничения властных полномочий среди субъектов административного права, тем самым, регулируя и совершенствуя общественные отношения, складывающиеся в процессе организации деятельности исполнительной власти.

Снижение уровня законопослушности граждан и несовершенство российского законодательства об административных правонарушениях является актуальным в настоящее время. Вследствие чего анализируются основные положения законодательства по вопросам деятельности органов административной юрисдикции в сфере административного судопроизводства.

Теоретическая и практическая значимость научной статьи заключается в том, что изложенное может быть применимо в улучшении российского законодательства и разрешении проблемных вопросов, связанными с работой органов административной юрисдикции. Нормативной базой исследования являются различные отечественные законодательные и иные правовые акты, действующие на момент исследования.

Для цитирования в научных исследованиях

Малюта А.В. Состояние законодательства о рассмотрении дел об административных правонарушениях органам административной юрисдикции // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 4А. С. 91-97. DOI: 10.34670/AR.2021.89.87.012

Ключевые слова

Арбитражный суд, административная юрисдикция, административная ответственность, подсудность, подведомственность, судебная система.

Введение

Эффективность правосудия является одной из наиболее актуальных проблем для судебной системы Российской Федерации, и особенно в сфере административного судопроизводства, где мировые суды позиционированы как наиболее приближенные к населению. На их долю выпадает рассмотрение наибольшего количества дел об административных правонарушениях. Существенным является и то, что административная юстиция регулирует особый порядок разрешения административно-правовых споров, обеспечивая баланс между властью и конкретным человеком, не допуская нарушений установленных государством норм и правил со стороны каждой личности и в то же время не допуская необоснованных притеснений со стороны государства. Поэтому в данной области в первую очередь необходимо искать пути ее совершенствования. Проблема в деятельности мирового судьи при рассмотрении дел об административных правонарушениях, на которую необходимо обратить внимание, заключается в отсутствии законодательного регулирования тех или иных принципов, например, принципа гласности судебного разбирательства. Поэтому мировому судье на практике приходится опираться на принципы, сформулированные в Конституции РФ, ГПК РФ, АПК РФ, УПК РФ, Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации».

Основная часть

Как представляется, решением проблем, связанных с реализацией принципов деятельности мирового судьи в административном процессе, может стать детальное законодательное регулирование всей системы принципов в КоАП РФ, в связи с чем, как представляется, важно закрепить в административном законодательстве принципы непосредственности, гласности, независимости и беспристрастности органов административной юрисдикции. КоАП РФ при производстве по делам об административных правонарушениях не предусматривает ведения протокола судебного заседания. Одновременно с этим Верховный Суд РФ указывает, что протокол составляется и подписывается только судьей, замечания на протокол не приносятся, а возражения могут быть указаны в жалобе на постановление (решение) по делу.

Как свидетельствует практика, многие судьи при единоличном рассмотрении дел об административных правонарушениях стараются фиксировать процесс рассмотрения дела, особенно если лицо не признает вину в совершении административного правонарушения. При этом используются различные формы фиксации: как протоколы отдельных процессуальных действий (протокол разъяснения прав лицу, привлекаемому к административной ответственности, протокол отобрания объяснения от лица, привлекаемого к административной

ответственности, протокол допроса свидетеля по административному делу), так и протокол всего судебного заседания по делу об административном правонарушении, — при этом протоколы ведутся либо непосредственно самим судьей, либо привлекается секретарь судебного заседания. Поскольку порядок ведения протокола рассмотрения дела об административном заседании не регламентирован, отсутствуют обязательные требования к нему, то для практиков введение таких норм значительно упорядочит сам процесс судебного разбирательства и приведет к единообразию фиксации процесса судебного разбирательства дела об административном правонарушении. При этом следует учесть требования п. 4 ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ, согласно которым у свидетеля есть право на внесение замечаний по поводу правильности занесения его показания в протокол, что влечет определенные трудности в техническом изготовлении протокола, а потому представляется возможным протоколы допросов оформлять обязательным приложением к самому протоколу судебного заседания, так как в этом случае у свидетеля будет возможность ознакомиться со своими показаниями, удостоверить правильность их изложения, тогда как сама процедура рассмотрения административного дела будет зафиксирована в протоколе рассмотрения дела, и вместо показаний свидетеля достаточно будет ограничиться ссылкой о производстве его допроса.

Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях мировыми судьями свидетельствует о значительно возросшем объеме обращений граждан за юридической помощью, связанной именно с нарушением прав граждан при вынесении постановления по делу об административном правонарушении и назначении наказания.

Разграничение подведомственности дел между различными ветвями судебной власти — один из ключевых процессуальных вопросов. От того, насколько четко данный вопрос регламентирован в законодательстве, во многом зависит слаженность деятельности судебной системы в целом и, как следствие, доступность и своевременность правосудия. На данный момент дела об административных правонарушениях рассматриваются арбитражными судами в условиях действия смешанного процессуально-правового режима — искового производства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, и производства по делам об административных правонарушениях, регулируемого КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 202 и ч. 1 ст. 207 АПК РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главой 25 АПК РФ и КоАП РФ. Подобное «наслоение» процессуальных норм обязывает суд постоянно разрешать различные виды коллизий, в том числе и между общей нормой права главы 25 АПК РФ и специальными нормами глав 29, 30 КоАП РФ, регулирующими вопросы о том, кто вправе обратиться с заявлением в суд, какие виды решений административного органа могут быть оспорены.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, то выносится определение о передаче их на рассмотрение по подведомственности. Однако нормы ГПК РФ и АПК РФ не предусматривают передачу дел судом общей юрисдикции в арбитражный суд, в то время как нормы КоАП РФ четко регулируют возможность такой передачи дела. В случае если рассмотрение дела относится к компетенции судьи арбитражного суда, то подобное решение не может быть принято, поскольку в арбитражных судах дела об административных правонарушениях рассматриваются по правилам главы 25 АПК РФ, согласно которой основанием для возбуждения производства по делу о привлечении к административной

ответственности является заявление государственного органа, составившего протокол об административном правонарушении и уполномоченного обратиться в суд с таким требованием. Согласно п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, судья, установив при подготовке дела к рассмотрению, что дело относится к ведению арбитражного суда, должен вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, составивший протокол, на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. Руководствуясь нормой п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, суды общей юрисдикции направляют материалы дел, которые им неподведомственны, в арбитражные суды. Однако последние, как правило, отказываются их рассматривать, поскольку нормы АПК РФ не предусматривают возможность возбуждения производства по делам об административных правонарушениях на основании поступивших из суда общей юрисдикции материалов. Так, основанием для возбуждения производства по делу о привлечении к административной ответственности арбитражным судом должно являться заявление, соответствующее определенным требованиям (ст. 202, 204 АПК РФ). Для возбуждения производства по такому делу в суде общей юрисдикции, подача специального заявления не требуется. Таким образом, передача материалов дела из суда общей юрисдикции в арбитражный суд не может заменить собой подачу заявления. В соответствии с пунктом 5 статьи 29.4 КоАП РФ при подготовке дела к рассмотрению судья выносит определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, к которому протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение. Следует обратить внимание на то, что, ориентируясь на ст. 129 АПК РФ, арбитражным судам предписано вынести определение о возвращении заявления о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, рассмотрение дела о котором не отнесено частью 3 статьи 23.1 КоАП РФ к подведомственности арбитражного суда. Если же неподведомственность дела выяснится на стадии рассмотрения, арбитражному суду надлежит вынести определение о прекращении производства в арбитражном суде и возвращения протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов административному органу.

Согласно п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ № 10 от 2 июня 2004 г. прямо указано, что при получении протокола об административном правонарушении и иных документов без заявления суд возвращает их административному органу без вынесения определения в связи с отсутствием оснований для решения вопроса о возбуждении производства по делу в арбитражном суде. Вместе с тем вопрос о том, как следует действовать судье арбитражного суда в случае поступления ему на рассмотрение материалов по делу о привлечении к административной ответственности не от административного органа, а из суда общей юрисдикции, посчитавшего, что дело ему неподведомственно, своего разрешения не нашел. Разрешить данные коллизии, на мой взгляд, представляется возможным посредством внесения поправок в ст. 33 ГПК РФ, ст. 39 АПК РФ, которые позволяли бы суду передавать дело на рассмотрение другого суда (суда общей юрисдикции или арбитражного суда), если при рассмотрении дела в данном суде выяснилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности или подведомственности. А так же определив в АПК РФ порядок возбуждения арбитражным судом производства по делам об административных правонарушениях на основании определения о передаче дела по подведомственности из судов общей юрисдикции при наличии заявления административного органа о привлечении лица к

ответственности и при соблюдении общих и специальных требований, установленных в ст. 125 и ст. 203, 204 АПК РФ.

Анализ научных работ по вопросам административной юрисдикции позволяет сделать вывод о том, что четкий анализ актуальных проблем административной юрисдикции в более широком смысле не проводился, были изучены лишь проблемы административной юрисдикции в более узком аспекте на примере конкретных органов административной юрисдикции или конкретных составов правонарушений.

После анализа административного законодательства, научной литературы, на мой взгляд, можно выделить следующие актуальные проблемы административной юрисдикции.

Первая проблема административной юрисдикции является незавершенность формирования судов административной юрисдикции. Если обратиться к главе 23 Кодекса административных правонарушений РФ «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», мы увидим, что законодатель перечисляет все органы и должностные лица, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, в том числе и судей. Ст. 23.1 Кодекса административных правонарушений РФ перечисляет составы правонарушений, рассматриваемые судьями.

Заключение

Вместе с тем, анализ Кодекса административных правонарушений РФ позволяет сделать вывод о том, что огромное количество дел об административных правонарушениях рассматривают органы и должностные лица, которые нередко сами и составляют протоколы об административных правонарушениях. Это в свою очередь должным образом не обеспечивает принцип равноправия и состязательности сторон при разрешении спора в рамках законодательства об административном правонарушении. Поэтому, на мой взгляд, целесообразнее передать рассмотрение таких споров к подведомственности судов различных уровней, что обеспечит более эффективное и справедливое рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Вторая проблема - совершенствование законодательства, ведь административное право, как отрасль юриспруденции является не менее сложно структурированной чем отрасль гражданского и уголовного права. Ряд составов, требуют специальных познаний, а соответственно и высокой квалификации судей и более четко структурированной специализации на различных составах административных правонарушений. Именно поэтому, с учетом сложности формирования таких составов судей, большое количество административных правонарушений рассматривают специально уполномоченные органы. В настоящее время попытки разрешения данных проблем уже сделаны, в ряде судов общей юрисдикции уже существует разделение судей по специализации: судьи рассматривающие уголовные дела, гражданские дела, дела в рамках административного судопроизводства, после принятия Кодекса административного судопроизводства. Но такое разделение существует не везде, и требует дальнейшего внедрения, развития и корректировки.

Третья проблема - юридическая неграмотность населения, именно в области законодательства об административных правонарушениях. Если ряд преступлений в рамках уголовного законодательства, за которые предусмотрено лишение свободы формируется в сознании современного российского общества еще на начальных этапах воспитания и образования, то составы административных правонарушений, за которые предусмотрена

административная ответственность не знает даже большинство населения с высшими образованиями. В данном случае, на органы административной юрисдикции должна быть также возложена еще образовательная и предупредительная функция, а именно проведения мероприятий по ликвидации неграмотности в области административной ответственности, особенно в образовательных учреждениях.

Библиография

1. "Конституция Российской Федерации" (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)
2. "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от ред. от 08.12.2020)
3. "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.04.2021)
4. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021)
5. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 13.05.2021)
6. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) "О судебной системе Российской Федерации"
7. Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации" от 17.12.1998 N 188-ФЗ
8. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10 (ред. от 21.12.2017) "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях"
9. Сумачев А. В. Принципы законодательства об административных правонарушениях: понятие, классификация и характеристика / Вестник Тюменского государственного университета. — 2018. — № 3. С.5

The state of the legislation on the consideration of cases of administrative offenses to the bodies of administrative jurisdiction

Aleksandr V. Malyuta

Postgraduate student,
Moscow University of Finance and Law,
115191, 17/1, Serpukhovsky Val str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Maluta_AV@mail.ru

Abstract

In modern conditions of the implementation of legal reform and the building of the rule of law, the role of administrative responsibility for committing administrative offenses provided for by constitutional, customs, tax, budget, land, environmental, antimonopoly and other legislation is increasing. This article examines the issues of the effectiveness of the judicial system of the Russian Federation in the field of administrative proceedings. The main problems of the legislation of administrative jurisdiction are highlighted. In a state governed by the rule of law, the formation and procedure for the activity of the administrative branch of state power must be clearly regulated by legal norms, and in this case, administrative legislation and its improvement are the basis for building a modern society and developing perfect social relations. In this regard, administrative jurisdiction cannot be considered separately from administrative law - as the most important branch of the legal system. The branch of public law enshrines the rights and obligations of citizens and other powerless subjects in relations with executive authorities, including the organizational

Aleksandr V. Malyuta

foundations and the system of state administration with the presence of principles, methods and forms of their activities. Administrative jurisdiction is the delineation of powers among the subjects of administrative law, thereby, regulating and improving social relations that develop in the process of organizing the activities of the executive branch. The decrease in the level of law-abiding citizens and the imperfection of the Russian legislation on administrative offenses is relevant at the present time. As a result, the main provisions of the legislation on the activities of bodies of administrative jurisdiction in the field of administrative proceedings are analyzed. The theoretical and practical significance of the scientific article lies in the fact that the above can be applied in improving Russian legislation and resolving problematic issues related to the work of administrative jurisdictions. The regulatory framework for the study is various domestic legislative and other legal acts in force at the time of the study.

For citation

Malyuta A.V. (2021) Sostoyanie zakonodatel'stva o rassmotrenii del ob administrativnykh pravonarusheniyyakh organam administrativnoi yurisdiktsii [The state of the legislation on the consideration of cases of administrative offenses to the bodies of administrative jurisdiction]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (4A), pp. 91-97. DOI: 10.34670/AR.2021.89.87.012

Keywords

Arbitration court, administrative jurisdiction, administrative responsibility, jurisdiction, the judicial system.

References

1. "The Constitution of the Russian Federation" (Adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020)
2. "Arbitration Procedural Code of the Russian Federation" of 24.07.2002 N 95-FZ (ed. from 08.12.2020)
3. "Civil Procedure Code of the Russian Federation" of 14.11.2002 N 138-FZ (as amended on 30.04.2021)
4. "Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" of 30.12.2001 N 195-FZ (ed. of 26.05.2021)
5. "Criminal Procedure Code of the Russian Federation" of 18.12.2001 N 174-FZ (ed. of 30.04.2021, with amendments from 13.05.2021)
6. Federal Constitutional Law No. 1-FKZ of 31.12.1996 (as amended on 30.10.2018) "On the Judicial System of the Russian Federation"
7. Federal Law "On Magistrates in the Russian Federation" of 17.12.1998 N 188-FZ
8. Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 02.06.2004 N 10 (ed. of 21.12.2017) "On certain issues that have arisen in Judicial practice when considering cases of administrative offenses"
9. Sumachev A.V. Principles of legislation on administrative offenses: concept, classification and characteristics / Bulletin of the Tyumen State University. - 2018. - No. 3. p. 5