

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪКТОВ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ РАССМАТРИВАТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Трофимова Инесса Александровна

Кандидат юр. наук, доцент

*Российский государственный университет правосудия
Москва*

ENSURING THE RIGHTS OF PARTICIPANTS OF MANUFACTURE ON AFFAIRS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES

Trofimova Inessa

*Candidate of Science, assistant professor
of Russian state University of justice*

Moscow

АННОТАЦИЯ

В статье проведен комплексный анализ законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Определяются особенности и классификация властных субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных, в зависимости от объема полномочий.

ABSTRACT

The article provides a comprehensive analysis of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses. Features and classification of the power subjects authorized to consider cases on administrative, depending on the scope of powers are defined.

Ключевые слова: административные правонарушения, участники производства об административном правонарушении, административная ответственность

Keywords: administrative offenses, participants in the proceedings on administrative offense, administrative responsibility

Несомненно интереса заслуживает понятие и содержание правового статуса субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в Российской Федерации. И подкреплен этот интерес как значимостью действий и решений представителей органов публичной власти такого производства, так и тем, что действуя от имени государства, эти субъекты существенно влияют на формирование авторитета его органов среди населения, и оказывают хотя и косвенное, но довольно серьезное влияние на воспитание правосознания и правовой культуры населения. Поскольку эти субъекты выступают властной стороной в производстве, они действуют от имени государства, выполняя при этом возложенные на них функции государственного управления, то их действиями и принимаемыми ими решениями оказываются существенное воздействие на объем прав и обязанностей иных лиц, которые участвуют в производстве [10, с. 213].

Производство по делам об административных правонарушениях – один из видов правоприменительной деятельности, субъектом правоприменения в которой выступает орган или должностное лицо, ведущие это производство. Все другие лица, и заинтересованные, и не заинтересованные в исходе дела, вовлекаются в производство властной стороной, и становятся участниками такой правоприменительной деятельности [1].

Обозначая субъектов публичной власти, раз-

личные авторы в своих работах используют термины «субъекты, ведущие производство по делу...», «властные субъекты в производстве по делу...» или «субъекты производства по делу об административном правонарушении». При этом определение такого понятия в научной литературе и законодательстве не приведено. Иногда по традиции авторы используют собирательный термин «участник производства по делам об административных правонарушениях». Например, Д.В. Астахов под участником производства в своей диссертации предложил понимать субъектов, «осуществляющих в установленном законом порядке и форме определенные процессуальные функции, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач производства по делам об административных правонарушениях» [2, с. 89].

О.А. Рябус поддержала и детализировала это определение. По мнению этого автора, «участниками производства по делам об административных правонарушениях являются субъекты, в установленном законом порядке и форме осуществляющие определенные процессуальные функции в производстве по делу об административном правонарушении, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач в данном производстве. При этом процессуальный статус участника производства по делам об административном правонарушении как совокупность процессуальной правоспособности, процессуальной дееспособности, процессуальных прав и обязанностей, а также

предпосылки его (статуса) возникновения определяются той процессуальной целью, которой обусловлено участие в производстве соответствующего субъекта» [8, с.123].

Продолжая ход этих мыслей, А.С. Серов, сформулировал определение: «Участник производства по делам об административном правонарушении – субъект, наделенный специальной административной правосубъектностью, позволяющей обеспечивать защиту предоставленных ему прав и законных интересов, содействовать производству по делам об административных правонарушениях, и в случаях, предусмотренных законом, применять меры административного воздействия в установленной законом процессуальной форме» [9, с. 426]. Н.В. Макарейко [5, с.116] же, В.С. Кураков [4, с. 6] и Е.В. Павлова [7, с.93] считают, что обобщающим для двух групп субъектов, участвующих в производстве, служит термин «субъекты производства по делу об административном правонарушении». Первой группой представлена властная сторона в производстве, т.е. субъекты, которые ведут производство по делам об административных правонарушениях, включая субъектов административной юрисдикции, а вторая – лицами, принимающих участие в производстве.

Анализ положений гл. 22, 23, 25, 30 и 31, а также ст. 28.3 и 28.4 КоАП РФ позволяет выделение среди властных субъектов производства таких групп [1]:

- должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях и возбуждение производства по делу об административном правонарушении;

- судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях, жалобы и протесты на постановления либо обеспечивать исполнения постановлений.

В производстве по делам об административных правонарушениях властные субъекты могут классифицироваться по различным основаниям. По способу разрешения дел об административных правонарушениях – это:

- коллегиальные органы (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- административные комиссии;

- иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъекта Федерации и должностные лица, обладающие полномочиями по разрешению дел об административных правонарушениях единолично, от имени государственного органа.

Д.В. Астахов предложил классификацию по объему полномочий:

- органы (должностные лица), к компетенции которых относится совершение первичных процессуальных действий, выраженных в выявлении административных правонарушений, составлении протокола и передаче материалов органу (должностному лицу), правомочному разрешать дело по существу;

- органы (должностные лица), в компетенцию

которых входит как проведение первичных процессуальных действий, так и рассмотрение дел об административных правонарушениях по существу;

- органы (должностные лица), уполномоченных только рассматривать дела об административных правонарушениях по существу [2, с.92].

Классифицированы властные субъекты могут быть также по степени их вовлеченности в производство по делам об административных правонарушениях на отдельных его стадиях. По этому основанию могут выделяться

- властные субъекты, обладающие полномочиями по возбуждению дел и применению мер обеспечения производства;

- властные субъекты, обладающие полномочиями по рассмотрению дел и принятию по ним решения в пределах своей компетенции;

- властные субъекты, обладающие полномочиями по опротестованию, обжалованию и пересмотру дел;

- властные субъекты, наделенные полномочиями по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях.

Объем (содержание) полномочий должностных лиц определяется компетенцией того государственного органа, в котором они осуществляют свою профессиональную деятельность и процессуальной целью, которой обусловлено их участие в производстве по делам об административных правонарушениях, категорией дел об административных правонарушениях, а также видами и размером административных наказаний, применяемых ими к лицам, привлекаемым к ответственности [6, с.402].

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, как представляется, властных субъектов целесообразно классифицировать по объему полномочий с выделением четырех групп субъектов: судей, в т.ч. мировых, коллегиальных органов, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также прокурора [10, с. С. 217].

Различаются эти группы субъектов по нескольким основаниям. Самый большой объем полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях и назначению административных наказаний согласно ст. 23.1 КоАП РФ имеют судьи судов общей юрисдикции и мировые судьи [1].

Судьи вправе рассматривать все правонарушения и назначать все виды и размеры административных наказаний, предусмотренных санкцией статьи КоАП РФ или закона субъекта РФ. В отличие от других властных субъектов, судьи не заинтересованы в «улучшении» показателей административно-юрисдикционной деятельности, не ограничены ведомственными рамками и рассматривают дела о широком круге административных правонарушений, затрагивающих различные сферы государственной и общественной жизни. Но такая широкая компетенция судей зачастую приводит к ситуациям, когда отдельные моменты квалификации

противоправного деяния у конкретного судьи вызывают затруднения и принятие правильного решения ему может потребовать помощи специалиста или эксперта, что увеличивает расходы в связи с рассмотрением дела [1]. В научной литературе отмечается также, что практика рассмотрения конкретных дел «судами различных юрисдикций свидетельствует о применении разных норм при выявлении одинаковых юридических фактов, различной правовой оценки правонарушений, совершаемых гражданами и индивидуальными предпринимателями» [3, с.209].

Вторая группа властных субъектов в виде органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, в отличие от судей, имеет широкие полномочия по возбуждению дел, а также применению мер обеспечения производства, участвует в исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, но при рассмотрении дел права этой группы ограничены и по составу рассматриваемых правонарушений, и по видам применяемых административных наказаний. Все правоприменительные функции от имени большинства органов, входящих в эту группу, совершают соответствующие должностные лица, для предупреждения и пресечения административных правонарушений, уполномоченные на применение мер административного принуждения, то есть, при возбуждении дела и применении мер обеспечения производства действия и решения принимаются должностными лицами единолично. Единолично принимаются ими также и решения о назначении административных наказаний, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ и законодательными актами субъектов РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Однако эти властные субъекты вправе применять к виновным в пределах своих полномочий только наказания в виде предупреждения и административного штрафа и лишь при исполнении служебных обязанностей.

Третью группу властных субъектов, обладающих полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, представляют городские, районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии или иные коллегиальные органы, создаваемые согласно законам субъектов РФ. Особенность этой группы органов состоит в обязанности соблюдения кворума при принятии решения и обязательности ведения протокола при рассмотрении дела об административном правонарушении, ограниченности применении видов административных наказаний, а также в наделении членов коллегиальных органов специфическими процессуальными правами.

Прокурору принадлежит особая роль в производстве по делам об административных правонарушениях. Двойственная роль прокурора как представителя государственно-властных структур, и как не просто субъекта, который ведет производство, но и как участника производства по делам об административных правонарушениях, подчеркивается законодательством об административных правонарушениях, в ст. 25.11 КоАП РФ закрепляющем его процессуальные права по осуществлению надзора за законностью при принятии субъектами, уполномоченными на это, решений по делам об административных правонарушениях, его полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях зафиксированы в ст. 28.4 КоАП РФ, а полномочия по пересмотру дел – в ст. 30.10, 30.12 КоАП РФ и др.

Наличие у прокурора властных полномочий отличает его от других участников производства, указанных в ст. 25.1 КоАП РФ. Отсутствие у него служебного интереса в результатах юрисдикционной деятельности отличает прокурора от органов исполнительной власти и их должностных лиц [10, с.219].

Анализ научной литературы, действующего законодательства, а также исходя из рассмотренной классификации властных субъектов по объему полномочий, позволяет формулировать определение: «Субъекты, уполномоченные рассматривать производство по делу об административном правонарушении – это обладающие государственно-властными полномочиями субъекты, которые в силу своей компетенции, опираясь в своей деятельности на действующее законодательство, реализуют данное им право на осуществление действий, связанных с возбуждением, рассмотрением, пересмотром и исполнением дел об административных правонарушениях, а также с применением мер административно-процессуального обеспечения в целях решения задач производства по делам об административных правонарушениях».

Хотя предлагаемое определение абсолютным преимуществом перед используемыми определениями не обладает, все же им:

а) отграничиваются властные субъекты производства от участников, вовлекаемых в него по различным основаниям;

б) подчеркивается возможность изменения состава властных субъектов производства на различных его стадиях;

в) показывается связь действий и решений на различных стадиях производства с достижением целей, поставленных законом и решением задач производства по делам об административных правонарушениях.

Литература:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Астахов Д.В. – М., 2005. С. 89.
3. Братановский С.Н. Административное право. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 209-210.
4. Кураков В.С. Административная ответственность в области дорожного движения: новые проблемы и перспективы. Курск: КФ ОрЮИ МВД России, 2010. С. 6.
5. Макарейко Н.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел в сфере экономики. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. С. 116.
6. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации. М.: Юстиция, 2016. С. 402.
7. Павлова Е.В. Особенности квалификации административных правонарушений. Орел: Изд-во Орлов. юрид. ин-та МВД России, 2012. С. 93.
8. Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Рябус О.А. – Ростов-на-Дону, 2006. С. 123.
9. Серов А.С. К вопросу о правовом статусе лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. М.: Nota Bene, 2014. С. 426.
10. Эриашвили Н.Д. Органы государственной власти в России. М.: ЮНИТИ, 2016. С. 217.