

Научная статья

УДК 342

<https://doi.org/10.35750/2071-8284-2025-2-72-79>

«Организация производства по делам об административных правонарушениях» в теории, законодательстве и судебной практике

Ирина Геннадьевна Бавсун, кандидат юридических наук, доцент

Северо-Западный филиал Университета правосудия им. В. М. Лебедева
Санкт-Петербург (197046, Александровский парк, д. 5), Российская Федерация
ibavsun@mail.szfrgup.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8953-031X>

Аннотация:

Введение. «Организация производства по делам об административных правонарушениях» – категория, слабо разработанная в административно-правовой науке, лишь отчасти урегулированная законодательством, но имеющая большое значение для создания эффективного механизма административно-юрисдикционной деятельности. Несогласованность организационных и процедурных аспектов производства по делам об административных правонарушениях влечет за собой возникновение разного рода проблем в правоприменительной практике, вплоть до признания некоторых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не соответствующими Конституции Российской Федерации. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации и нормативных актов органов исполнительной власти показал отсутствие единого подхода к регулированию организационных аспектов производства по делам об административных правонарушениях на федеральном и региональном уровнях. В то же время эффективное решение задач производства по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях невозможно без должного внимания к его организационному обеспечению.

Методы. Исследование основывалось на системном подходе и диалектическом методе познания, применялись общенаучные методы (синтез и анализ, индукция и дедукция), формально-юридический и статистический методы.

Результаты. В работе делается вывод об отсутствии комплексных теоретических разработок и фрагментарном правовом регулировании вопросов организации производства по делам об административных правонарушениях. Наделение субъектов Российской Федерации полномочиями по правовому регулированию в этой сфере требует определения на федеральном уровне границ данной деятельности. Обосновывается необходимость системного подхода к правовому регулированию производства по делам об административных правонарушениях во взаимосвязи его процессуальных и организационных сторон. Выявлена важная роль решений Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации в разрешении существующих в данной сфере коллизий.

Ключевые слова:

организация производства по делам об административных правонарушениях, законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

Для цитирования:

Бавсун И. Г. «Организация производства по делам об административных правонарушениях» в теории, законодательстве и судебной практике // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2025. № 2 (106). С. 72–79. <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2025-2-72-79>.

Статья поступила в редакцию 20.02.2025;
одобрена после рецензирования 24.04.2025;
принята к публикации 20.06.2025.

Original article

“Organisation of proceedings in cases of administrative offences” in theory, legislation and judicial practice

Irina G. Bavsun, Cand. Sci. (Jurid.), Docent

North-Western branch of the University of Justice named after V. M. Lebedev
5, Alexandrovsky Park, St. Petersburg, 197046, Russian Federation
ibavsun@mail.szfrgup.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8953-031X>

© Бавсун И. Г., 2025



Abstract:

Introduction. Organization "Organisation of proceedings in cases of administrative offences" is a category, poorly developed in administrative-legal science, only partly regulated by the legislation, but of great importance for the creation of an effective mechanism of administrative-jurisdictional activity. Inconsistency of organisational and procedural aspects of proceedings in cases on administrative offences entails the emergence of various kinds of problems in law enforcement practice, up to the recognition of some provisions of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences as nonconforming to the Constitution of the Russian Federation. Analysis of the legislation of the subjects of the Russian Federation and normative acts of executive authorities has shown the lack of a unified approach to the regulation of organisational aspects of proceedings in cases of administrative offences at the federal and regional levels. At the same time, the effective solution of tasks of proceedings in cases on administrative offences at all its stages is impossible without due attention to its organisational support.

Methods. The research was based on the system approach and dialectical method of cognition, general scientific methods (synthesis and analysis, induction and deduction), formal-legal and statistical methods were used.

Results. The paper concludes about the lack of comprehensive theoretical developments and fragmentary legal regulation of the issues of organisation of proceedings in cases of administrative offences. Vesting the subjects of the Russian Federation with powers of legal regulation in this area requires the definition at the federal level of the boundaries of this activity. The necessity of a systematic approach to the legal regulation of proceedings in cases of administrative offences in the interrelation of its procedural and organisational aspects is substantiated. The important role of the decisions of the Constitutional and Supreme Courts of the Russian Federation in resolving the existing conflicts in this area has been revealed.

Keywords:

organization of proceedings in cases on administrative offences, legislation of subjects of the Russian Federation on administrative responsibility, resolutions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation

For citation:

Bavsun I. G. "Organisation of proceedings in cases of administrative offences" in theory, legislation and judicial practice // Vestnik of Saint Petersburg University of the MIA of Russia. 2025. № 2 (106). P. 72–79. <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2025-2-72-79>.

The article was submitted February 20, 2025;
approved after reviewing April 24, 2025;
accepted for publication June 20, 2025.

Введение

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ), определяя предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, относит к сфере регулирования федерального законодательства «порядок производства по делам об административных правонарушениях» (п. 4 ч. 1 ст. 1.3), а к сфере регулирования регионального законодательства – «организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1). Однако, разделив таким образом нормотворческие полномочия, законодатель не сформулировал нормы – дефиниции, раскрывающие содержание этих терминов, тем самым создав неопределенность в вопросе их разграничения.

Ситуация, когда предметы регулирования Российской Федерации и ее субъектов имеют отчасти неопределенный характер, а вопрос о границе между ними остается открытым, ставит региональных законодателей в сложное положение, заставляя балансировать на грани процессуальных и организационных аспектов производства по делам об административных правонарушениях, рискуя выйти за пределы своих нормотворческих полномочий. Разрешение этой проблемы требует научного обоснования и законодательного урегулирования, потому что «неоднозначность, неясность, недосказанность и противоречивость правового регулирования, неустранимые даже с помощью предпринимаемых судами усилий, неизбежно препятствуют адекватному уяснению установленных законом правил и создают предпосылки для их произвольного применения, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина»².

Методы

Исследование построено на системном подходе к производству по делам об административных правонарушениях, предполагающем единство и взаимосвязь всех его элементов – как процессуальных, так и организационных. Метод материалистической диалектики позволяет раскрыть содержание «организации производства по делам об административных правонарушениях» во взаимосвязи с процедурной стороной административно-юрисдикционной деятельности. В работе были использованы общенаучные методы исследования (синтез и анализ,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2024 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // СЗ РФ. 2024. № 23 (ч. II). Ст. 3268.

дедукция и индукция). При анализе правовых основ организации производства по делам об административных правонарушениях использовался формально-юридический метод.

Результаты

Производство по делам об административных правонарушениях давно является предметом научных исследований. Отсутствие его нормативной дефиниции порождает большой диапазон мнений относительно его понятия, которые, тем не менее, сходятся в одном – большинство авторов определяют его как процессуальную деятельность уполномоченных субъектов административной юрисдикции, осуществляемую в строгой процессуальной последовательности [1, с. 13]. Характерной чертой этой охранительной правоприменительной деятельности является специально установленный порядок, требующий высокой степени регламентации соответствующих юридических действий³. Именно нормативным установлением и соблюдением последовательности деятельности обеспечивается процессуальная форма производства. Процедуры, алгоритм их проведения и документирования, субъекты и сроки их осуществления – все это содержательные элементы порядка производства по делам об административных правонарушениях, характеризующие его как процессуальную деятельность, которой в научной литературе уделено достаточно внимания [2; 3, с. 16; 4, с. 28; 5–7].

Организация же производства по делам об административных правонарушениях в российской административно-правовой науке до сих пор не стала предметом комплексного исследования. Ряд авторов в своих работах затрагивают отдельные аспекты данной деятельности, рассматривая: организацию производства по делам о правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации [8], организационное обеспечение административно-юрисдикционных полномочий отдельных органов исполнительной власти [9; 10] или организацию осуществления мер обеспечения рассматриваемого производства⁴ [11]. Заявляя в качестве предмета исследования «организацию производства по делам об административных правонарушениях», авторы работ по данной тематике в большинстве своем не ставят задачу определения его понятия и содержания⁵ [8, с. 6], фокусируя свое внимание на процессуальных аспектах производства⁶ [9, с. 2] или выделяя весьма ограниченный круг вопросов его организации (например, компетенцию административно-юрисдикционного органа, механизмы ведомственного контроля и некоторые другие)⁷ [10, с. 185]. Лишь в некоторых работах анализируется содержание производства по делам об административных правонарушениях с учетом его организационно-правовых особенностей [12], освещаются вопросы именно организационного обеспечения данной деятельности [13], рассматривается организация взаимодействия субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях [14, с. 71], раскрываются организационные механизмы первоначальных административно-процессуальных действий, рассмотрения дела об административном правонарушении, обжалования и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, дается классификационно-организационная характеристика принципов производства⁸ [12].

В теории управления термин «организация» (от лат. *organizo* – делать сообща, придавать стройный вид, устраивать) имеет множество значений. Организация в процессуальном смысле представляет собой совокупность действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого⁹ [13, с. 4], в результате чего формируются и поддерживаются устойчивые соединения между элементами системы для ее эффективного функционирования.

³ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1996. С. 5, 7.

⁴ Организация и порядок проведения сотрудниками ГИБДД отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : практические рекомендации / Фомичев А. Ю. [и др.]. Орел : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2021. 39 с.

⁵ Михайленко А. П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000. С. 6.

⁶ Равнюшкин А. В. Организация производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого сотрудниками органов внутренних дел : учебное пособие. Симферополь : Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, 2018. 96 с.

⁷ Правовые и организационные основы производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции таможенных органов : учебное пособие / Зубач А. В., Колесов В. А., Козловский А. Ю., Файфер В. А. Москва : Российская таможенная академия, 2007. 185 с.

⁸ Гришин Д. А., Дергачев А. В., Поникурова Т. В. Организация и правовые основы производства по делам об административных правонарушениях в уголовно-исполнительной системе в современных условиях : учебное пособие. Рязань : Академия ФСИН России, 2012. 75 с.

⁹ Смирнов Э. А. Теория организации : учебное пособие. Москва : Инфра-М, 2016. С. 4.

Организация предполагает распределение задач, ресурсов и полномочий между участниками деятельности для достижения общих целей. Организационная функция реализуется через проектирование и создание организационных структур, определение порядка их функционирования и взаимодействия, обеспечения деятельности необходимой документацией¹⁰ [14, с. 28]. Ключевыми признаками организации как деятельности являются: целенаправленность (подчинение действий общей задаче), системность (создание структур и обеспечение взаимосвязей между элементами системы), координация (согласование усилий участников процесса), ресурсное обеспечение (распределение кадровых, финансовых, материально-технических, информационных и иных ресурсов).

Примеряя функцию «организация» к производству по делам об административных правонарушениях, авторы называют ее «новым видом правоохранительной деятельности»¹¹ [12, с. 3, 74], полагают, что она состоит «в своевременном, правильном, профессиональном и современном процессе формирования финансовой, материально-технической, кадровой, организационной, информационно-аналитической и информационно-правовой политики» [15, с. 164]. Но организация производства по делам об административных правонарушениях направлена в первую очередь на согласование и обеспечение деятельности его участников, поиск наиболее эффективных способов решения задач производства и законодательства об административных правонарушениях.

К организационным следует отнести вопросы информационного, материально-технического, организационно-штатного и кадрового обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [10, с. 34], а также организационно-структурное построение административно-юрисдикционных органов; распределение функций, компетенций и полномочий должностных лиц и органов, участвующих в производстве; определение порядка их взаимодействия и координация их деятельности; аналитическое и документационное обеспечение производства, его информатизация и многие другие аспекты организации.

Важной сущностной характеристикой любой государственной деятельности являются ее целевые ориентиры. Поэтому дифференциацию организационной и процессуальной сторон производства по делам об административных правонарушениях можно осуществить в контексте задач этих разных по своему содержанию видов деятельности. В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение его в соответствии с законом; обеспечение исполнения вынесенного постановления; выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. В процессуальной плоскости решение этих задач достигается деятельностью участников производства в рамках установленного КоАП РФ порядка производства, предусматривающего разного рода процедуры, сроки их проведения, определенный алгоритм действий их участников, оформление документов и т. д. В свою очередь организация производства предполагает создание разного рода организационных механизмов, позволяющих обеспечить достижение вышеперечисленных задач максимально эффективно.

В последнее время в литературе предпринимаются попытки очертить границы организационных аспектов производства по делам об административных правонарушениях, отделив их от процессуальных. В юридическую лексику водятся понятия «процессуально-правового механизма осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях» [16, с. 7, 227–228] и «организационно-правовых механизмов производства по делам об административных правонарушениях»¹² [12, с. 3]. Но организация юрисдикционной деятельности и порядок ее осуществления связаны между собой в единый правовой механизм, поэтому разделить процессуальную и организационную стороны рассматриваемого производства весьма сложно, а их несогласованность порождает существенные проблемы правоприменительной практики.

Так, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2024 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» названная норма была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации «в той мере, в какой неопределенность его нормативного содержания в системе действующего правового регулирования не позволяет однозначно разрешить вопрос об определении территориальной подсудности рассмотрения жалобы на постановление по делу об

¹⁰ Веснин В. Р. Менеджмент : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2006. С. 28.

¹¹ Гришин Д. А., Дергачев А. В., Поникурова Т. В. Указ. соч.

¹² Там же.

административном правонарушении, вынесенное административной комиссией, созданной в соответствии с законом субъекта Российской Федерации»¹³.

Проблема заключается в том, что административные комиссии создаются субъектами Российской Федерации, которые в отсутствие в федеральном законодательстве общих (единых) требований, предъявляемых к организации системы этих административно-юрисдикционных органов, вправе по своему усмотрению решать вопрос о целесообразности их создания в каждом муниципальном образовании. В большинстве регионов не предусмотрено создание административных комиссий во внутригородских районах (они действуют только в муниципальных районах, муниципальных и городских округах). В этой ситуации представляется невозможным в соответствии с законом разрешить важный процессуальный вопрос: Какова территориальная подсудность жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией городского округа, границами которого охватываются несколько судебных районов?

Еще одно противоречие между процессуальными и организационными аспектами производства, на которое обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, обусловлено тем, что в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации работа административных комиссий организована таким образом, что заседания могут проводиться как в местах их постоянного нахождения, так и по месту совершения административного правонарушения или по месту работы, учебы, жительства лица, привлекаемого к административной ответственности. При этом КоАП РФ не регулирует процессуальный вопрос о территориальной подсудности жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией на выездном заседании.

Разрешая указанные противоречия, Конституционный Суд Российской Федерации постановил до внесения в законодательство об административных правонарушениях изменений, направленных на устранение недостатков (дефектов), территориальная подсудность рассмотрения районным судом жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией, созданной в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, должна определяться местом нахождения такой комиссии. Приведенный пример наглядно показал, что рассогласованность организационных и процессуальных аспектов производства по делам об административных правонарушениях создают опасную ситуацию неопределенности, неоднозначности и произвольности применения норм КоАП РФ, что не может быть признано отвечающим конституционным критериям определенности правового регулирования и подрывает доверие граждан к закону, не позволяя им соотносить свои действия (бездействие) с его предписаниями и предвидеть их последствия.

Приведенный пример далеко не единственный, подтверждающий, что отсутствие внимания к вопросам организации производства по делам об административных правонарушениях влечет за собой сложности применения процессуальных норм КоАП РФ. Рассогласованность процедурных и организационных аспектов производства по делам об административных правонарушениях становится очевидной при более внимательном взгляде на деятельность коллегиальных органов административной юрисдикции. Процессуальные аспекты принципа коллегиальности лишь фрагментарно отражены в КоАП РФ, что заставляет региональных законодателей, создавая соответствующие органы, одновременно самостоятельно разрешать ряд вопросов стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, рискуя выйти за пределы своих нормотворческих полномочий [17, с. 182].

В частности, на федеральном уровне не урегулированы полномочия членов административной комиссии на этапе подготовки дела к рассмотрению – КоАП РФ не раскрывает субъекта, осуществляющего подготовительные действия и принимающего решение по результатам данного этапа, которые в свою очередь имеют важное процессуальное значение, вплоть до прекращения производства по делу. Как правило, подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению осуществляется ответственным секретарем административной комиссии; в законах некоторых субъектах Российской Федерации допускается возложение данной обязанности по указанию председателя комиссии на одного из ее членов¹⁴. Но если такое распределение функциональных обязанностей представляет собой организационный вопрос производства, то принятие решения по результатам подготовки дела к рассмотрению является процессуальным моментом, регулирование которого относится к ведению Российской Федерации.

¹³ Гришин Д. А., Дергачев А. В., Поникарова Т. В. Указ. соч.

¹⁴ Об административных комиссиях : Закон Мурманской области от 5 июня 2003 г. № 408-01-ЗМО (в ред. от 30.05.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=128012159&rdk=&backlink=1> (дата обращения 01.02.2025).

При этом КоАП РФ не дает ответ на вопрос, кто принимает решение по результатам подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению в коллегиальном органе: председатель, секретарь или комиссия в целом. В целях оптимизации производства представляется возможным наделение секретарей административных комиссий процессуальными полномочиями по принятию определений на этапе подготовки дела к рассмотрению, что с организационной стороны потребует от секретарей достаточного уровня юридической квалификации. Завершение же подготовки дела к рассмотрению в коллегиальном органе принятием постановления о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, его исключающих (ст. 24.5 КоАП РФ), в силу специфики именно организации его деятельности невозможно. Для устранения такой несогласованности организационных и процессуальных аспектов производства по делам об административных правонарушениях в коллегиальных органах необходимо внесение дополнений в статью 29.4 КоАП РФ.

В сложившихся условиях неопределенности субъекты Российской Федерации с осторожностью подходят к регулированию вопроса организации производства по делам об административных правонарушениях. Большинство их законодательных актов в этой части просто отсылают к разделу IV КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях» [18, с. 26] либо ограничиваются общими фразами (например, «обеспечение организации производства осуществляется органами, уполномоченными на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях»¹⁵), либо ассоциируют организацию производства с компетенцией должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также с подведомственностью дел¹⁶.

Но встречаются и противоположные ситуации, когда в законодательстве субъектов Российской Федерации в статьях «Организация производства по делам об административных правонарушениях» затрагиваются вопросы, по своей сути являющиеся процессуальными (основания рассмотрения дела, решения, принимаемые по результатам рассмотрения дел, и многие другие)¹⁷, что относится к исключительной компетенции федерального законодателя. Подобные примеры демонстрируют отсутствие единого подхода к регулированию вопросов организации производства по делам об административных правонарушениях на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Думается, что организационными вопросами административно-юрисдикционного производства в коллегиальных органах, регулируемые законами субъектов Российской Федерации, должны быть, например, периодичность и правомочность проведения заседаний административных комиссий, порядок принятия решений, порядок создания и формирования составов комиссий, требования, предъявляемые к членам комиссии, полномочия председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии¹⁸. Все процессуальные аспекты должны получить свое закрепление в КоАП РФ.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁹ указал, что применению подлежат только те законы субъектов Российской Федерации, которые приняты с учетом положений ст. 1.3 КоАП РФ, определяющей предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также ст. 1.3.1 КоАП РФ, определяющей предметы ведения субъектов Российской Федерации. В условиях, когда далеко не все процессуальные аспекты производства по делам об административных правонарушениях получили надлежащее регулирование в нормах КоАП РФ, а пределы организации данного производства не обрели четкие правовые очертания, легитимность

¹⁵ Об административных правонарушениях : Закон Новгородской области от 1 февраля 2016 г. № 914-ОЗ // Pravo.gov.ru: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5300201602030005?index=1> (дата обращения 01.02.2025).

¹⁶ Об административных правонарушениях в Калужской области : Закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ (в ред. от 20.09.2024) // Pravo.gov.ru: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=108039471&backlink=1&&nd=108039125> (дата обращения 01.02.2025).

¹⁷ Об административных комиссиях в Смоленской области : Закон Смоленской области от 25 июня 2003 г. № 29-3 (в ред. от 01.02.2013) // Pravo.gov.ru: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=115021355&backlink=1&&nd=115021153> (дата обращения 01.02.2025).

¹⁸ См., например: О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края отдельными государственными полномочиями по образованию и деятельности административных комиссий : Закон Краснодарского края от 14 декабря 2006 г. № 1144-КЗ // Pravo.gov.ru: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=140014572&backlink=1&&nd=140008921&rdk=0&refoid=140162407/> (дата обращения 01.02.2025) ; Об административных комиссиях Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 22 апреля 2004 г. № 211-35 (в ред. от 11.12.2024) // СПС «КонсультантПлюс» // Pravo.gov.ru: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=131024983&backlink=1&&nd=131023268> (дата обращения 01.02.2025).

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

многих положений законов субъектов Российской Федерации, пытающихся разрешить это противоречие самостоятельно, может быть поставлена под сомнение.

Функцию организации производства по делам об административных правонарушениях выполняют и органы исполнительной власти, издавая нормативные акты и методические рекомендации в данной сфере²⁰. И если регулирование аналогичных вопросов в субъектах Российской Федерации весьма ограничено в силу обозначенных выше причин, то многообразие форм и содержания актов, издаваемых по этому вопросу органами публичной администрации, поражает разнообразием подходов к организационной деятельности, что в свою очередь также подтверждает необходимость активизации исследований в данной сфере и урегулирования ее на основе единого научно обоснованного понимания организации производства по делам об административных правонарушениях.

Результат работы по согласованию организационных и процедурных моментов производства должен найти свое отражение в проекте нового КоАП РФ, но его затянувшаяся подготовка дает мало надежд на скорейшее разрешение данного вопроса. В сложившихся условиях необходим поиск механизмов, позволяющих оперативно и в рамках правового поля разрешать возникающие противоречия и устранять неопределенности. Одним из таких средств являлось разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Пленум) по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации²¹. Понятие «организация производства по делам об административных правонарушениях» в решениях Пленума прямо не используется, однако отдельные элементы этой деятельности проявляются в контексте анализа разъяснений норм КоАП РФ и практики их применения. Давая заключения относительно правильности оформления документов, обеспечения прав участников производства, порядка рассмотрения дел, обжалования и исполнения решений, Пленум таким образом определяет и ряд организационных моментов производства по делам об административных правонарушениях с тем, чтобы задачи, стоящие перед ним, были решены в полном объеме.

В частности, в постановлении от 24 марта 2005 г. № 5²² (далее – Постановление) Пленум Верховного Суда Российской Федерации, уделяя внимание соблюдению сроков на различных стадиях производства, предписывает судье принимать меры для организации быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения, выбирая способом передачи информации (что, несомненно, относится к организационному аспекту производства) любые доступные средства связи, позволяющие контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (п. 6 постановления).

Поскольку статьей 25.9 КоАП РФ эксперту не предоставлено право истребовать доказательства для производства экспертизы и выяснять у участников производства какие-либо обстоятельства, на суды возлагается организационное обеспечение экспертной деятельности в рамках производства по делам об административных правонарушениях (все необходимые для производства экспертизы данные должны быть установлены и собраны судьей, назначившим экспертизу, и предоставлены эксперту (п. 12 Постановления). Организуя исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях при назначении наказания в виде административного приостановления деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, судьи должны решить вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения его исполнения (п. 23.3 Постановления), а определяя организационную форму рассмотрения надзорных жалоб и протестов на вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, Пленум постановил, что в данном случае не требуется проведение судебного заседания (п. 34 Постановления). Эти и многие другие аспекты, нашедшие свое отражение в решениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, позволяют говорить о его роли организатора судебного производства по делам об административных правонарушениях.

²⁰ Например: Об утверждении «Методических рекомендаций по организации производства по делам об административных правонарушениях в Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России»: приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 29 // Справочно-правовая система «Гарант» (далее – СПС «Гарант»): URL: <https://base.garant.ru/400165060/> (дата обращения: 01.02.2025); Об утверждении Инструкции об организации контрольно-наблюдательного производства по делам об административных правонарушениях: приказ Федеральной таможенной службы от 13 октября 2015 г. № 2041 // СПС «Гарант»: URL: <https://base.garant.ru/71371264/> (дата обращения: 01.02.2025); Об утверждении регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России: приказ Федеральной антимонопольной службы от 19 июля 2019 г. № 980/19 // СПС «Гарант»: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72704452/> (дата обращения: 01.02.2025) и др.

²¹ О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

²² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

3 заключение

Привлечение внимания научного сообщества и законодателя к проблеме разграничения понятий «порядок производства по делам об административных правонарушениях» и «организация производства по делам об административных правонарушениях» обусловлено не только теоретическим интересом, но и весомой практической значимостью. Активизация исследований в данной сфере последнее время является закономерным следствием пробельности ее правового регулирования. Влияние организации производства по делам об административных правонарушениях на решение его задач не вызывает сомнения, но открытым остается вопрос о его понятии, содержании, характере и месте в административно-юрисдикционном процессе.

Попытки региональных законодателей урегулировать данный вопрос в условиях отсутствия каких бы то ни было разъяснений о том, где проходит граница между процессуальным и организационным аспектами производства по делам об административных правонарушениях, в большинстве нельзя признать удачными. «Параллельное существование» организационных и процедурных аспектов производства по делам об административных правонарушениях порождает множество проблем правоприменительной практики и должно стать предметом внимания законодателя при разработке проекта нового КоАП РФ. Термин «организация производства по делам об административных правонарушениях» должен получить достаточную теоретическую проработку и нормативное закрепление как деятельность, призванная создать взаимосвязи между всеми элементами данного производства для эффективного решения задач, стоящих перед ним.

Список источников

1. Дорохин В. В. Понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. 2011. № 3 (15). С. 7–13.
2. Стариков Ю. Н. Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс / Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всероссийской научно-практической конференции, г. Омск, 1 июня 2004 г. / под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск : Омский юридический институт, 2004. С. 12–32.
3. Щепалов С. В. Производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : монография / науч. ред. С. А. Старостин. Москва : Норма, 2023. 220 с.
4. Дрозд А. О., Хмара А. М., Шамрай В. Н. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : монография. Санкт-Петербург : Издательство СПбУ МВД России, 2020. 136 с.
5. Панова И. В. Производство по делам об административных правонарушениях : монография. Саратов : Светопись, 1999. 192 с.
6. Зайцев И. А. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое участковыми уполномоченными полиции : монография / под науч. ред. А. С. Дугенца. Москва : ВНИИ МВД России, 2011. 136 с.
7. Власова Е. Л. Производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (на нарушениях таможенных правил) : проблемы теории и практики : монография. Иркутск : Издательство Иркутского государственного технического университета, 2010. 184 с.
8. Васильева Я. В. Организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации / «Кутафинские чтения» – Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции : сборник докладов IV Международная научно-практической конференции, г. Москва, 4–6 апреля 2014 г. Москва : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. С. 18–24.
9. Шенин В. М. Особенности организации и осуществления Росгвардией производства по делам об административных правонарушениях в рамках административно-юрисдикционной деятельности // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 51–54. 10.18572/2071-1166-2021-10-51-54.
10. Руднев А. С. Организационное обеспечение осуществления должностными лицами Госавтоинспекции МВД России производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, совершенных юридическими лицами // Безопасность дорожного движения. 2023. № 2. С. 34–40.
11. Куратов А. А. Организация меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде принудительного привода // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 18–20.
12. Цуканов Н. Н. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : общая теоретико-правовая характеристика : монография. Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России, 2010. 220 с.
13. Миронов А. Н., Кнышов Е. В. Организация производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. № 2 (37). С. 84–89.
14. Круглов В. А. Производство по делам об административных правонарушениях. Минск : Амалфея, 2002. 272 с.
15. Васильева Я. В. Проблемы организации производства по делам об административных правонарушениях в субъектах Российской Федерации // Научное мнение. 2014. № 10. С. 164–167.
16. Панкова О. В. Правосудие по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : монография. Москва : Статут, 2023. 450 с.
17. Бавсун И. Г. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях коллегиальными органами административной юрисдикции / От Псковской судной грамоты к принципам современного правосудия: традиции и новации в российском судопроизводстве : сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции, г. Псков, 26–27 сентября 2024 г. Санкт-Петербург : Астерион, 2024. С. 180–185.
18. Васильева Я. В. Полномочия субъектов Российской Федерации при производстве дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 4, ч. II. С. 26–28.