

ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОМСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи



Жильцов Андрей Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕУПЛАТУ АД-
МИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА В СРОК, УСТАНОВЛЕННЫЙ ЗА-
КОНОМ, И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
доцент Н.Н. Цуканов

Омск 2014

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕУПЛАТУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА В СРОК, УСТАНОВЛЕННЫЙ ЗАКОНОМ.....	15
§ 1. Ретроспективный и сравнительно-правовой анализ регулирования ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.....	15
§ 2. Понятие и основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.....	41
§ 3. Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ.....	60
ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕУПЛАТУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА В СРОК, УСТАНОВЛЕННЫЙ ЗАКОНОМ.....	82
§ 1. Правовая основа участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.....	82
§ 2. Правовое регулирование и организация деятельности полиции в процессе выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ.....	101
§ 3. Организационно-правовые основы возбуждения полицией дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ.....	120
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	141
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	151
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	176

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Многочисленность случаев неуплаты административных штрафов в срок, установленный законом, и существование угрозы дальнейшего распространения в обществе пренебрежительного отношения к исполнению данной обязанности предопределили необходимость включения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в качестве объекта правовой защиты установленный порядок исполнения административного наказания в виде административного штрафа.

Согласно статистическим данным Главного информационно-аналитического центра МВД России только за 6 месяцев 2014 года сотрудниками органов внутренних дел вынесены 29 297 070 постановлений о назначении административных штрафов на общую сумму, превышающую 23 миллиарда рублей. Однако фактически взыскано лишь 60,8% от этой суммы. Таким образом, органы внутренних дел ежегодно сталкиваются, как минимум, с несколькими миллионами административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. В то же время за этот же период органами внутренних дел для рассмотрения по подведомственности были направлены лишь 689 257 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Указанная диспропорция позволяет судить о наличии серьезных проблем организационно-правового характера, решение которых требует научного подхода. Изучение практики применения судами ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ также свидетельствует о том, что значительные резервы для повышения эффективности соответствующей деятельности органов внутренних дел (полиции) остаются невостребованными.

Указанные обстоятельства дают основание рассматривать совершенствование нормативно-правовой основы и организации участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в качестве научной проблемы,

имеющей, с точки зрения юридической теории и правоприменительной практики, важное значение, что предопределяет актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Изучению правовой природы административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ), а также роли полиции в механизме её применения в научной литературе не уделялось должного внимания. Названные вопросы освещались в работах учёных-административистов фрагментарно, что не позволило обеспечить их всестороннего анализа и комплексного осмысления.

В основу диссертационного исследования положены результаты многочисленных исследований понятия, сущности и содержания административной ответственности, в числе которых работы А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, А.С. Дугенца, П.И. Кононова, О.С. Рогачевой, Б.В. Россинского, В.Е. Севрюгина, Ю.Н. Старилова, В.Д. Сорокина, П.П. Серкова, А.П. Шергина и многих других.

Изучению отдельных аспектов реализации административного наказания в виде административного штрафа посвящены труды В.В. Головки, А.С. Дугенца, И.В. Максимова, Н.П. Парыгина, М.Я. Саввина, Ю.П. Шевченко и других исследователей.

Основой для исследования правового положения органов внутренних дел в рамках применения административной ответственности стали работы Д.Н. Бахраха, М.И. Еропкина, А.П. Коренева, В.И. Майорова, Ю.П. Соловья, Н.Н. Цуканова, А.Ю. Якимова и других ученых.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ).

Предмет исследования – административное правовое регулирование и практика участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.

Цель исследования – проведение комплексного анализа теоретической и правовой основ административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, выявление проблем, связанных с участием полиции в реализации механизма её применения, и разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства, регламентирующего эту деятельность и практики его применения.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие **задачи**:

– на основе ретроспективного и сравнительно-правового анализа выявить и систематизировать средства обеспечения уплаты штрафов, применявшиеся в различные исторические периоды развития России, а также реализуемые сегодня в различных отраслях российского права и в отдельных зарубежных правовых системах, оценить перспективность их применения в современных условиях;

– раскрыть понятие, исследовать цель и основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, выработать на этой основе рекомендации по совершенствованию действующего законодательства;

– охарактеризовать субъективные и объективные признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ;

– выявить и систематизировать особенности административного правового статуса органов внутренних дел как участников реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом;

– выявить и охарактеризовать структурные элементы механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ), реализуемые органами внутренних дел, выработать на этой основе рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования и организации этой деятельности.

Методологическая основа исследования обусловлена его предметом, предполагающим комплексное изучение административной ответственности за неуплату административного штрафа и роль полиции в механизме её применения. Автором использовались общенаучные методы познания объективной действительности (анализ, синтез, индукция, дедукция), частнонаучные методы (анкетирование сотрудников органов внутренних дел, интервьюирование, исторический анализ) и специально-юридические методы познания (сравнительно-правовой, метод анализа документов (материалов дел об административных правонарушениях и др.)).

Теоретическую основу исследования составили знания, содержащиеся в общетеоретической и специальной юридической литературе, связанной с темой диссертации.

Информационную базу исследования составляют ранее действовавшее и современное российское законодательство, отдельные нормативные правовые акты иностранных государств, монографии, научные статьи, иные опубликованные материалы, результаты судебной и иной правоприменительной практики, непосредственно связанные с предметом исследования.

Эмпирическая база исследования: для уточнения круга проблем, возникающих в процессе применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, оценки степени их актуальности и практической значимости автором было проведено социологическое исследование – опрос 465 сотрудников территориальных органов внутренних дел Красноярского края, Омской и Московской областей, проходящих службу на должностях, связанных с применением административной ответственности

за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом (инспекторы подразделений по исполнению административного законодательства, участковые уполномоченные полиции, инспекторы ДПС ГИБДД). Были изучены 90 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, производство по которым осуществляли сотрудники полиции.

Кроме этого, использовались результаты изучения правоприменительной деятельности сотрудников полиции, полученные иными авторами, занимавшимися соответствующей тематикой, статистическая информация Главного информационно-аналитического центра МВД России, отражающая результаты деятельности органов внутренних дел по применению законодательства об административной ответственности за неуплату административного штрафа, а также результаты многолетнего личного опыта преподавания учебных дисциплин «Административное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел» слушателям Центра профессиональной подготовки ГУВД по Красноярскому краю и заочной формы обучения Сибирского юридического института МВД России.

Научная новизна исследования определяется тем, что оно является первым опытом комплексного изучения теоретической и правовой основ административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, проблем правового регулирования и организации деятельности полиции в рамках реализации механизма её применения.

В работе на основе ретроспективного и сравнительно-правового анализа выявлены и систематизированы средства обеспечения уплаты штрафов, применявшиеся в разные исторические периоды развития России, а также реализуемые сегодня в различных отраслях российского права и в отдельных зарубежных правовых системах, оценена перспективность их применения в современных условиях. Обоснован авторский подход к определению содержания элементов состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. На основе анализа целевого, компетенцион-

ного и структурно-организационного блоков правового статуса полиции дана оценка её роли в механизме применения рассматриваемого вида административной ответственности.

В диссертационном исследовании сформулирован комплекс предложений о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, другие федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, предложения по совершенствованию организации соответствующей деятельности полиции.

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту.**

1. Механизм применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, представляет собой систему правовых и организационных средств, обеспечивающую своевременное и правильное разрешение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Элементами указанного механизма служат: выявление факта неуплаты административного штрафа; возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Каждый из перечисленных элементов представляет собой систему этапов, реализуемых путем использования соответствующих организационных и правовых средств.

2. Особенности законодательной конструкции части 1 статьи 20.25 КоАП РФ создают реальные предпосылки для безосновательного и (или) избыточного ограничения прав лиц, виновных в совершении данных правонарушений, в связи с чем диссертантом предлагается:

– часть 1 статьи 20.25 КоАП РФ из главы 20 КоАП РФ исключить, норму, закрепляющую формальное основание административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, перенести в главу 19 КоАП РФ в виде самостоятельной статьи;

– санкцию части 1 статьи 20.25 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до пяти тысяч рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц в размере от пяти до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до двухсот тысяч рублей».

3. Действующая редакция КоАП РФ во многих случаях не позволяет правоприменителю адекватно реагировать на факты административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в случаях незначительных пропусков срока, установленного ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, а равно в случаях внесения неполной суммы административного штрафа. В целях решения данной проблемы предлагается:

– дополнить примечание к статье 20.25 КоАП РФ пунктом 4 следующего содержания:

«4. Лицо, впервые совершившее административное правонарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, может быть освобождено от административного наказания, если оно раскаялось в совершении административного правонарушения и до момента возбуждения дела об административном правонарушении оплатило административный штраф в полном объеме. Об освобождении лица от наказания в соответствии со ст. 28.2.1 настоящего Кодекса составляется протокол формального предупреждения»;

– дополнить КоАП РФ статьей 28.2.1 следующего содержания:

«Статья 28.2.1. Протокол формального предупреждения

Об освобождении лица от административного наказания в случаях, предусмотренных статьями раздела II настоящего Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, составляет протокол формального предупреждения.

В протоколе формального предупреждения указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого составлен протокол, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица, должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых составляется протокол, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая основания составления протокола формального предупреждения, предупреждение о недопустимости совершения административных правонарушений и правовых последствиях, связанных с привлечением к административной ответственности.

Протокол формального предупреждения подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом, должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых он составлен.

Копия протокола формального предупреждения вручается под расписку физическому лицу, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых он составлен;

– дополнить часть 1 статьи 24.5 пунктом 3.1 следующего содержания: «освобождение лица от административного наказания с составлением протокола формального предупреждения».

4. Отсутствие в законодательстве четко сформулированных правил определения места совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, способствует возникновению проблем при применении административной ответственности за неуплату админи-

стративного штрафа в срок, установленный законом. В работе формулируются предложения по внесению в КоАП РФ соответствующих изменений.

5. Установленный законодательством порядок доведения постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности, не отражает многообразия ситуаций, в которых осуществляется данная правоприменительная деятельность, и требует уточнения. В работе формулируются предложения по внесению в КоАП РФ соответствующих изменений.

6. В целях повышения эффективности ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ требуется коррекция внешних по отношению к органам внутренних дел организационных условий. Для этого предлагается:

– сформировать единый информационный банк данных, включающий не только сведения о внесенных в бюджет суммах административных штрафов (таковым сегодня является Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах), но и информацию о лицах, его не уплативших, для чего дополнить часть 5 статьи 32.2 КоАП РФ после слов: «судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством» словами: «Судебный пристав-исполнитель обязан незамедлительно после получения постановления о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате направлять информацию о неуплаченном штрафе и лице, на которое возложена обязанность его уплаты, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»»;

– предусмотреть в качестве обязательного реквизита расчетного документа, заполняемого при перечислении административных штрафов, номер постановления и внести соответствующие дополнения в Правила указания информации, идентифицирующей плательщика и получателя средств, в расчетных документах на перечисление налогов, сборов и иных платежей в

бюджетную систему Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 ноября 2004 года № 106н «Об утверждении Правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации».

7. Для повышения эффективности участия органов внутренних дел (полиции) в реализации механизма применения ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ требуется совершенствование нормативно-правовой основы возбуждения дел об административных правонарушениях. С этой целью предлагается:

- привести положения, закрепленные в части 5 статьи 32.2 КоАП РФ, в соответствие с частью 3 статьи 28.1 КоАП РФ, исключив возможность возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, при отсутствии достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- законодательно установить возможность возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в форме административного расследования;

- для целей применения пункта 1 примечания к ст. 20.25 КоАП РФ дополнить статью 24.5 КоАП РФ частью 3 следующего содержания: «3. В случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства своевременно не уплатили административный штраф, который был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 настоящего Кодекса, после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению».

Теоретическая значимость исследования состоит в пополнении науки административного права комплексным взглядом на вопросы, связанные с административной ответственностью за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и сформулированными выводами

относительно рационализации полицейского противодействия административным правонарушениям, предусмотренным ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Практическая значимость результатов проведенного исследования обусловлена тем, что выводы и материалы диссертации могут быть использованы при совершенствовании нормативного правового регулирования и правоприменительной практики органов внутренних дел в сфере противодействия административным правонарушениям, предусмотренным ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Основные положения диссертации также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курсов «Административное право России», «Административно-процессуальное право», «Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел» и «Административная деятельность органов внутренних дел», а также для повышения квалификации сотрудников подразделений по исполнению административного законодательства и участковых уполномоченных полиции.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования использовались в учебном процессе в Сибирском юридическом институте МВД России при преподавании дисциплин «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Административная деятельность органов внутренних дел». Отдельные выводы, сделанные автором, используются при повышении квалификации руководителей и сотрудников оперативных подразделений территориальных органов ФСКН России.

Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные соискателем в результате проведенного исследования, нашли отражение в двенадцати публикациях, в числе которых одно учебное пособие, три публикации в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Автором разработаны методические рекомендации, внедренные

в правоприменительную деятельность органов внутренних дел, функционирующих на территории Красноярского края.

Кроме того, результаты исследования докладывались автором в выступлениях на международных, всероссийских и межвузовских научно-практических конференциях и семинарах, в частности на международных научно-практических конференциях «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (Красноярск, 2006–2011 гг.), международной научно-практической конференции «Право и процесс в XXI веке: континентальный опыт и перспективы» (Красноярск, 2011 г.), всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омск 2009 г.).

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, а также приложений, содержащих обобщенные результаты социологического исследования и изучения дел об административных правонарушениях.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕУПЛАТУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА В СРОК, УСТАНОВЛЕННЫЙ ЗАКОНОМ

§ 1. Ретроспективный и сравнительно-правовой анализ регулирования ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом

Отправной точкой исследования вопросов формирования ответственности за неуплату административного штрафа служит обособление административного штрафа в качестве самостоятельной меры юридической ответственности. Однако среди ученых отсутствует единый подход к определению этого момента. Так, исследователи уголовного и уголовно-исполнительного права рассматривают имущественные наказания, содержащиеся в отечественном законодательстве в период с X века до октябрьской революции 1917 года (за исключением штрафов, взыскиваемых в качестве вознаграждения потерпевшему), исключительно как меры уголовной ответственности. Существует и иная точка зрения, в соответствии с которой правовые нормы того времени носили синкретический характер, что не позволяет отнести меры карательного воздействия, применявшиеся в то время, к определенному виду юридической ответственности. Например, И.В. Максимов приходит к выводу о постепенном формировании системы административных наказаний, называя в качестве исходной точки ее развития X век с его правовым источником – Русской Правдой¹. Автор утверждает, что в этот период меры карательного воздействия не имели какой-либо специализации, «трудно говорить с полной убежденностью об отнесении тех

¹ Максимов И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы) : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. 482 с.

или иных наказаний к числу уголовных либо административных»¹. По его мнению, для разделения видов ответственности может использоваться критерий степени и качества суровости наказания.

С момента зарождения отечественного права и вплоть до формальной институализации административно-деликтного законодательства объективные критерии разграничения уголовных и административных наказаний отсутствовали. В связи с этим для целей настоящего исследования равный интерес представляет как собственно административно-правовой инструментарий, так и приемы и механизмы, которые использовались для обеспечения реализации штрафов, налагаемых в качестве меры уголовной ответственности.

Обеспечение исполнения обязанности уплаты штрафа, налагаемого в административном порядке, государство реализовывало, используя различные по характеру и содержанию правовые средства, лишь часть из которых содержали в себе признаки юридической ответственности. Самостоятельная административно-правовая норма, закрепляющая административную ответственность за неуплату административного штрафа, появилась лишь в связи с принятием Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

В процессе проведения ретроспективного анализа административной ответственности за неуплату административного штрафа нами были выявлены и сгруппированы правовые нормы различных исторических периодов развития отечественного законодательства, исходя из однородности средств обеспечения уплаты штрафов, а не в хронологической последовательности принятия содержащих их нормативных правовых актов. Полагаем, что такой подход в большей степени способствует формированию комплексного представления о действовавших ранее и сохранивших актуальность до сегодняшнего дня механизмах обеспечения своевременной и полной уплаты штрафов.

¹ Максимов И. В. Указ. соч. С. 137–138.

Считаем обоснованным выделение следующих основных групп правовых средств обеспечения своевременного и полного исполнения штрафов.

А. Обеспечение уплаты штрафа посредством возложения на должника бремени содержания лиц, обеспечивающих исполнение штрафа.

Данный метод обнаруживается на самых ранних этапах развития российской государственности, в частности в одном из первых источников отечественного права – Русской Правде, в ст. 42 которой определены размеры платы вирнику и лицам, оказывающим ему содействие, в связи с действиями по взысканию «виры» (так называемый «Покон вирный»)¹. Вира являлась одними из первых видов наказаний за совершенные преступления, состояла в принудительном денежном взыскании и поступала в княжескую казну. Вира могла быть одинарной (40 гривен за убийство человека) или двойной (80 гривен за убийство привилегированного человека). За нанесение увечий, тяжких телесных повреждений назначались полувиры (20 гривен).

Статья 74 Пространной редакции Русской Правды² определяет порядок обеспечения взыскания «продажи». Продажа – наказание, состоящее в принудительном денежном взыскании в пользу князя. Организация взыскания «виры» и «продажи» идентичны. А.Е. Пресняков писал: «Как виры собирает вирник, так продажи – емец»³. Основными отличиями «виры» и «продажи» являлись их размер⁴ и тяжесть бремени, возлагаемого на неплательщика, которое, кроме прочего, обуславливалось длительностью противодействия неплательщика требованиям закона. Хотя конкретных сроков уплаты «виры» и «продажи» Русская Правда не оговаривала, материальные потери правона-

¹ Краткая Русская Правда (по Академическому списку половины XV в.) [Электронный ресурс] : сайт Пензенского государственного университета. URL: http://dep_iogip.pnzgu.ru/files/dep_iogip.pnzgu.ru/normativnie_akti/krp.pdf (дата обращения: 09.11.2014).

² Пространная Русская Правда (по Троицкому списку второй половины XIV в.) [Электронный ресурс]. URL : http://dep_iogip.pnzgu.ru/files/dep_iogip.pnzgu.ru/normativnie_akti/prp.pdf (дата обращения: 09.11.2014).

³ Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси : лекции по русской истории. Киевская Русь. М.: Наука, 1993. С. 435.

⁴ Размер «продажи» по Русской Правде мог составлять 1, 3 или 12 гривен. История отечественного государства и права : учебник / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 2003. С. 54.

рушителя были тем ощутимее, чем дольше он не вносил штрафную сумму. О.И. Чистяков так комментирует названный выше порядок: «Специальное должностное лицо – вирник приезжал в дом осужденного с многочисленной свитой и терпеливо ждал уплаты виры, получая каждый день обильное натуральное содержание. В силу этого преступнику выгоднее было как можно быстрее разделаться со своим долгом и избавиться от неприятных гостей»¹.

Современное законодательство не использует описанное выше правовое средство обеспечения уплаты штрафа. Вероятно, одной из причин этого является чрезвычайно высокая степень его коррупциогенности. Как справедливо отмечает О.И. Чистяков: «Система штрафов и процентного отчисления пошлин судьям от каждой виры, продажи или сметной гривны не могла не способствовать искусственному увеличению количества уголовных дел князьями, их вирниками, мечниками, отроками и числа связанных с ними штрафов»².

Б. Обращение взыскания на имущество и денежные средства должника или иных лиц в размере, равном неоплаченному штрафу, применялось в период с начала систематизации законодательства об административной ответственности в Основах законодательства Союза ССР и Союзных Республик об административных правонарушениях, принятых постановлением Верховного Совета СССР от 23 октября 1980 года № 3146-Х³, а также после принятия 20 июня 1984 года Верховным Советом РСФСР КоАП РСФСР⁴, и представляло собой механизм принудительного исполнения неуплаченного административного штрафа путем обращения его суммы на заработную плату или иные доходы правонарушителя. Данное правовое средство и сегодня активно применяется в процессе исполнительного производ-

¹ История отечественного государства и права : учебник : в 2 ч. / под ред. О.И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. Ч. 1. С. 47.

² Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М.: Юрид. лит., 1984. С. 108.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44, ст. 909; Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 22, ст. 312; Ведомости Верховного совета СССР. 1988. № 31, ст. 506.

⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27, ст. 909.

ства наряду с административной ответственностью, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ¹.

Следует отметить, что подобное правовое средство в различные периоды истории России применялось в различных формах. В частности, взыскание могло быть обращено не на имущество лица, не уплатившего штраф, а адресовано лицам, ведущим с неплательщиком совместное хозяйство. Например, в X веке ответственность за противоправное деяние члена общины могла быть возложена на всю вервь (общину). Такая мера применялась, в частности, согласно ст. 70 Русской Правды в случае кражи бобров: «Если земля будет разрыта, или останутся признаки или сети, то общине или сыскать у себя вора, или платить штраф (продажу)»². Как отмечал М.Н. Тихомиров, «ст. 70 направлена против верви, которая отвечает за браконьерство, если не найдет нарушителя»³. Следует отметить, что подобный способ обеспечения взыскания суммы денежного наказания по Русской Правде применялся и в случае совершения убийства членом верви – «дикая вира»⁴.

Интересно отметить, что очередное упоминание об ответственности лиц, совместно проживающих и ведущих общее хозяйство с деликвентом, в дальнейшем обнаруживается лишь в нормативных актах первой половины XX века. Так, в совместном постановлении Народного комиссариата юстиции РСФСР и Народного комиссариата земледелия РСФСР от 28 июля 1923 года «О применении ст. 71 Земельного Кодекса» взыскание штрафов, наложенных в административном порядке на лиц, состоявших членами крестьян-

¹ О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»: Федеральный закон от 08.12.2003 № 161-ФЗ // Российская газета. 2003. № 252.

² История государства и права России (IX–XVII вв.): хрестоматия: в 3 ч. / сост. А.Г. Канаев, С.А. Пунтус. Ч. 1. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2006. С. 25.

³ Тихомиров М. Н. Пособие для изучения Русской Правды. М.: Изд-во Московского университета, 1953. С. 102.

⁴ Дикая вира (возможно, от слова «дикий» – чужой, т.е. вира за чужую вину) – штраф, который платят сообща члены верви за убийство, произошедшее на ее территории, когда убийца не известен или вервь не хочет его выдавать. См. подр.: Уткина С. С. Уголовное наказание в виде штрафа: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 17–21.

ского двора, проживающих совместно и ведущих общее хозяйство, могли быть обращены на имущество двора. При этом ответственность двора по таким взысканиям не могла превышать доли члена указанной трудовой общности¹.

Еще одной формой реализации описываемой модели обеспечения уплаты денежного взыскания являлось поручительство господина по имущественным обязательствам своего холопа. Так, О.И. Чистяков, комментируя статью 17 Краткой редакции Русской Правды, пишет: «холоп не субъект права – за свои действия он не отвечает и отвечать не может, поскольку имущественные санкции к нему даже и применить нельзя, т.к. он не имеет собственности. За холопа отвечает его господин»². Описываемый механизм обеспечения имущественных интересов государства существовал до середины XIX столетия, когда в связи с отменой в 1861 году крепостного права была отменена и обязанность помещиков нести ответственность за своих крепостных «во всех казенных взысканиях, как-то: штрафах, пошлинах и проч.»³.

В. Замена неуплаченного штрафа более строгим или альтернативным видом наказания. Этот способ воздействия на неплательщика впервые встречается в нормативных источниках X века, а в настоящее время применяется в уголовном праве России.

Русская Правда в ряде случаев предусматривала замену денежного наказания: если правонарушитель не обладал возможностью внести сумму штрафа – продажи, он подлежал закабалению. О.И. Чистяков, анализируя содержание статьи 40 Пространной редакции Русской Правды, пишет: «вором был человек, не обладавший возможностью выплаты штрафа и уже нахо-

¹ Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 70, ст. 685.

² См., напр.: Пространная Русская Правда, ст. 63, 65. [Электронный ресурс] : сайт Пензенского государственного университета. URL: http://dep_iogip.pnzgu.ru/files/dep_iogip.pnzgu.ru/normativnie_akti/krp.pdf (дата обращения: 09.11.2014).

³ Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. М.: Проспект, 1997. С. 240

дившийся на грани закабаления. В связи с чем для уплаты продажи его приходилось продавать в холопство»¹.

Важно отметить, что Русская Правда содержала и диаметрально противоположную форму замены наказания, когда штраф (вира, продажа) выступал в качестве откупа от «мук». Так, статья «О мѹке» Пространной редакции Русской Правды определяет ставки штрафов, которые заменяют применение ареста и публичного наказания кнутом². Перед выбором при решении вопроса о виде наказания стоял не представитель власти, а правонарушитель. Безусловно, такой подход преследовал, в первую очередь, фискальные цели пополнения казны, так как большинство людей, обладающих соответствующими материальными средствами, предпочтет финансовые убытки телесным наказаниям и (или) лишению свободы.

Рассматриваемое правовое средство обеспечения уплаты штрафа встречается и на более поздних этапах развития отечественного законодательства. Так, Соборное Уложение 1649 года устанавливает возможность замены телесным наказанием штрафа, наложенного на стрельца за оскорбление, в случае невозможности уплаты последним соответствующей суммы. Штраф мог быть заменен на телесное наказание: «А будет которой стрелец учнет бити челом государю, что ему того бесчестья платити нечем, и за то бы бесчестье учинити ему наказанье, и по тому его челобитью велеть ему за то бесчестье учинить наказанье, бить его кнутом, чтобы ему и иным таким не повадно было свою братью стрельцов и их жен бесчестить»³.

Замена штрафа иным наказанием обнаруживается также в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 года. Так, ст. 8 названного источника гласит: «Несостоятельные к уплате денежных взысканий крестьяне и мещане могут быть отдаваемы в общественные работы или же в заработки на основании правил, изложенных в статье 188-й общего положения 19-го февраля 1861 года (Т. IX, Прод. 1863 г.) и в статье 631-й устава о пода-

¹ Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 1. С. 98.

² Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 1. С. 128.

³ Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 3: Акты Земских Соборов. М.: Юрид. лит., 1985. С. 250.

тях»¹. Интересно отметить, что несостоятельные лица других сословий могли отдаваться в общественные работы или в заработки лишь в случаях собственной их о том просьбы². Аналогичным образом в этот период обеспечивалась уплата штрафов, пеней и недоимок государственными крестьянами. Так, в соответствии со статьями 384–407 Устава о благоустройстве казенных селений³ устанавливался порядок и способы исполнения приговоров, выносимых сельским и волостными расправами, в селениях государственных крестьян.

Регулирование принудительного обеспечения исполнения обязанности по уплате штрафа получило развитие в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, ст. 90 которого предусматривала возможность замены штрафа временным, соразмерным сумме взыскания, заключением в тюрьму. При этом сроки заключения напрямую зависели от размера штрафа и не могли превышать пяти лет, в частности, «за первые подлежащие ко взысканию с виновного двадцать рублей зачитается по пятидесяти копеек за каждый день заключения; за следующие, свыше двадцати до пятидесяти рублей, по семидесяти пяти копеек, а после сего, за всю остающуюся сумму, по одному рублю, также за каждый день заключения»⁴. Кроме того, в отношении отдельных категорий лиц Устав допускал возможность замены денежного взыскания общественными работами с обращением всего заработка на уплату штрафа⁵.

Замена административного наказания в виде штрафа работами встречается и в законодательстве советского периода. Так, при неуплате штрафа в установленный для этих целей срок он мог быть заменен на исправительно-

¹ Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. [Электронный ресурс]. Библиотека репринтных изданий. СПС КонсультантПлюс. URL: <http://civil.consultant.ru/geprint/books/331/22.html> (дата обращения: 10.11.2014).

² Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. [Электронный ресурс]. Библиотека репринтных изданий.

³ Свод законов Российской империи. [Электронный ресурс]. КонсультантПлюс, 2008. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

⁴ Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 6: Законодательство первой половины века. М.: Юрид. лит., 1988. С. 190.

⁵ Там же.

трудовые работы, если последние были предусмотрены соответствующей нормой. Порядок замены штрафа, назначаемого в административном порядке, исправительно-трудовыми работами определялся соответствующими актами союзных республик. Непосредственное исполнение исправительно-трудовых работ обеспечивало бюро исправительно-трудовых работ. Исправительно-трудовые работы, применявшиеся в качестве меры административного взыскания, заменяющей административный штраф, в большинстве союзных республик назначались из расчета один месяц исправительно-трудовых работ при неуплате штрафа в размере 100 рублей¹.

Еще одним примером реализации описываемого средства воздействия на неплательщиков, обнаруживающимся в нормативных актах советского периода, является применение за неуплату штрафа, назначенного в административном порядке, уголовной ответственности. Так, согласно изданному 8 февраля 1923 года ВЦИК СНК РСФСР Декрету «О предоставлении Народному комиссариату путей сообщения права издания обязательных постановлений в целях обеспечения охраны, порядка и безопасности на транспорте, и о взысканиях за нарушения этих постановлений»² лица, уклонившиеся от уплаты штрафа, налагаемого Народным комиссариатом путей сообщения, привлекались к ответственности по ст. 218 Уголовного кодекса РСФСР³. Лицо, не уплатившее штраф, наложенный в административном порядке, каралось принудительными работами или штрафом до 300 рублей золотом.

Г. Увеличение размера назначаемого штрафа при отказе его уплаты на месте. В период становления Советского государства сотрудники милиции обладали полномочиями налагать штраф в связи с нарушением правил уличного движения и порядка в общественных местах. При этом, как указывают В.А. Власов и С.С. Студеникин, в случае отказа нарушителя уплатить штраф на месте тот же штраф налагался начальником городского отделения

¹ Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. С. 163.

² Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 12, ст. 148.

³ Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15, ст. 153.

милиции, а его размер мог быть увеличен. Размер увеличения штрафа устанавливался нормативным правовым актом Союзной республики, например штраф мог быть увеличен в два раза в Армянской и Эстонской ССР, в три раза – в РСФСР, Киргизской и Литовской ССР¹.

Д. Применение к неплательщику иного вида наказания без освобождения от уплаты ранее наложенного денежного взыскания. Впервые данное правовое средство появляется в отечественном законодательстве в XVIII веке с принятием в 1782 году Устава благочиний. Согласно положениям названного правового акта, лицо, в отношении которого Управой благочиний принималось решение о назначении штрафа (пени), подвергалось аресту или содержанию под стражей до момента полной его уплаты (ст. 239, 245, 246, 255, 257, 263, 265, п. 3 Устава благочиний). Устав гласит: «взыскать с него пеню, да сажать под стражу дондеже заплатит»². При этом срок ареста или содержания под стражей напрямую зависел от материального положения правонарушителя. Как отмечает О.И. Чистяков, «для несостоятельных людей арест мог быть бессрочным»³.

Предусматривалось также содержание правонарушителей в смирительном доме до оплаты штрафа, которое могло сочетаться с выполнением определенной работы, например с топкой бани в этом доме (ст. 257, 262 Устава благочиния)⁴.

Еще одним примером реализации рассматриваемого правового средства обеспечения уплаты административного штрафа являлась ст. 275 Таможенного Устава Союза ССР⁵, согласно которой лица, не уплатившие в течение определенного срока штрафы, наложенные на них таможенными учреждениями (ст. 262), могли быть подвергнуты административному взысканию

¹ Власов В. А., Студеникин С. С. Указ соч. С. 162.

² Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. С. 373.

³ Там же. С. 412.

⁴ Там же.

⁵ Собрание законов СССР. 1925. № 5, ст. 53.

в порядке обязательного постановления, издаваемого губернскими исполнительными комитетами по соглашению с таможенными учреждениями.

Е. В советский период, наряду с уголовной ответственностью и административно-правовыми средствами воздействия на лиц, нарушающих установленные нормы и правила (в том числе лиц, уклоняющихся от уплаты штрафов, наложенных в административном порядке), активно использовались **меры общественного воздействия и дисциплинарная ответственность**. По мнению самих нарушителей, такие меры являлись одним из путей повышения действенности административных взысканий, в том числе штрафов¹.

Так, в случаях применения юридической ответственности информация об этом направлялась общественным организациям или администрации по месту работы, учебы или месту жительства нарушителя для принятия мер общественного воздействия либо дисциплинарной ответственности. Применение названных мер инициировалось административными комиссиями, сельскими или поселковыми Советами и иными административно-юрисдикционными органами в случаях, если это признавалось целесообразным². Оценивая роль мер общественного воздействия на нарушителей, М.Я. Саввин пишет: «От совершения повторных правонарушений лицо может удерживать не только угроза наступления повышенной ответственности, но и осуждение со стороны коллектива, в котором он живет, работает, учится»³. Учитывая, что за отдельные правонарушения администрация предприятия, учреждения, организации обладала правом лишать работников льготных путевок в дома отдыха и санатории, переносить очередность на получение жилой площади, лишать премий и т.д., можно утверждать, что меры общественного и дисциплинарного воздействия являлись действенным инстру-

¹ Саввин М. Я. Административный штраф. М.: Юрид. лит., 1984. С. 14.

² См., напр.: Об утверждении Положения о порядке местными Советами депутатов трудящихся решений, предусматривающих административную ответственность за их нарушение, и порядке привлечения к этой ответственности : Указ Президиума Верховного Совета Киргизской ССР от 28.08.1958. Цит. по: Власов В. А., Студеникин С. С. Указ соч. С. 162.

³ Саввин М.Я. Указ. соч. С. 13.

ментом предупреждения правонарушений. Для реализации мер общественного воздействия в трудовых коллективах создавались специализированные общественные организации, товарищеские суды, сельские общественные суды, уличные комитеты по месту жительства граждан и т.д.¹

В настоящее время указанная мера воздействия на неплательщиков административных штрафов не применяется, при этом, на наш взгляд, необходимо согласиться с мнением А.С. Дугенца о недооценке законодателем влияния мер общественного воздействия на поведение правонарушителей².

Так, до недавнего времени ст. 2.5 КоАП РФ предусматривалась возможность применения мер дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. Сегодня данные лица несут ответственность за неуплату административного штрафа на общих основаниях. Однако учитывая, что применение дисциплинарной ответственности влечет для государственного служащего целый комплекс негативных последствий, например приостановление присвоения очередного специального звания, снижение различного рода надбавок и т.д., решение законодателя об отказе от ее применения за совершение рассматриваемых административных правонарушений выглядит по меньшей мере дискуссионным.

Переход на новый этап развития административного законодательства об обеспечении исполнения административного штрафа произошел 8 декабря 2003 года, когда был принят Федеральный закон № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изме-

¹ Власов В. А., Студеникин С. С. Указ. соч. С. 147–150.

² Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 30–33.

нений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»¹, установивший новый для российского административно-деликтного законодательства вид правонарушения – неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный законом (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ).

На первоначальном этапе применения данная мера не дала ожидаемых результатов. Так, в 2004 году сумма взысканных административных штрафов (775 млн. руб.) составила лишь 42,3% от суммы наложенных штрафов², в 2005 году (254,4 млн. руб.) – 37,4%³, в 2006 году, по данным статистических отчетов, взыскана была только треть суммы наложенных административных штрафов⁴. Анализируя развитие законодательства об ответственности за неуплату административного штрафа в указанный период, П.А. Дошин назвал ситуацию катастрофической⁵. Негативная динамика была обусловлена целым комплексом причин, носящих как субъективный, так и объективный характер. К первым относятся ненадлежащий уровень подготовленности должностных лиц к осуществлению обязанностей по исполнению постановлений о назначении административного штрафа и применению соответствующей ответственности; деформации духовно-нравственной сферы общества, обусловленные разрушением системы правового и нравственного воспитания, пропагандой потребительского отношения к жизни в средствах массовой информации; ощущение безнаказанности, порождаемое распространением, в том числе в сети Интернет, опыта уклонения от уплаты административного

¹ О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» : Федеральный закон от 08.12.2003 № 161-ФЗ.

² Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. № 6.

³ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2005 года // Российская юстиция. 2006. № 1.

⁴ Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2006 год [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://cdep.ru/userimages/documents/analiz_statistiki_12_mes_2006g.xls (дата обращения: 01.11.2014).

⁵ Дошин П. А. Пробелы законодательства в области установления ответственности за неуплату штрафа по делам об административных правонарушениях, рассматриваемым мировыми судьями // Мировой судья. 2006. № 12. С. 18–21.

штрафа; безответственное отношение граждан к исполнению возложенных государством обязанностей и т.д. К объективным причинам относятся, в первую очередь, несовершенство нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения своевременной и полной уплаты административного штрафа и отсутствие четко структурированного, научно обоснованного механизма реализации соответствующих правовых норм, а также ненадлежащая организация деятельности соответствующих служб и отдельных правоприменителей.

Нейтрализация обозначенных причин была возможна лишь при использовании комплексного подхода к модернизации нормативно-правового регулирования и практики применения ответственности за неуплату административного штрафа в срок. Однако изменения в механизм применения административной ответственности за неуплату административного штрафа, как правило, вносились точечно, нередко формировались с видимыми нарушениями юридической техники, что создавало предпосылки к их двусмысленному толкованию. Зачастую это влекло за собой проблемы организации деятельности правоприменителя, порождало разнородную правоприменительную практику в различных органах власти и на различных территориях Российской Федерации. Например, массу вопросов вызвала допускавшая неоднозначное толкование ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ (в части, касающейся сроков уплаты штрафа). Отдельные специалисты называли в качестве срока добровольной уплаты административного штрафа 30, 40, 60 и даже 70 дней¹. Точку в этом вопросе поставил Верховный Суд Российской Федерации, который, подвергнув системному толкованию ч. 1 и 5 ст. 32.2 КоАП РФ, пришел к выводу о том, что лицо, привлеченное к административной ответственности, обязано в добровольном порядке уплатить штраф не позднее 30 дней со дня вступления в силу постановления о наложении административного штрафа, и после истечения данно-

¹ См., напр.: Куликов О. Штрафная административная ответственность: реальность или фикция // Законность. 2005. № 9. С. 30–33; Гараев А. Предъявление постановления по делу об административном правонарушении к исполнению // Законность. 2007. № 10. С. 50–52.

го срока в случае неуплаты штрафа усматривается событие административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ¹.

С 2003 года в КоАП РФ в части, касающейся применения административной ответственности за неуплату административного штрафа и роли милиции (полиции) в ее применении, изменения вносились одиннадцатью федеральными законами. Все эти изменения, исходя из их целевого предназначения, могут быть условно разделены на следующие группы.

Во-первых, это изменения, направленные на совершенствование материально-правовой составляющей рассматриваемого вида административной ответственности. При этом законодатель ограничивался лишь модернизацией санкции ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Диспозиция рассматриваемой нормы не претерпела никаких изменений с момента включения ее в КоАП РФ.

Впервые изменения, касающиеся меры рассматриваемого вида административной ответственности, произошли в 2011 году. Был изменен подход к исчислению размера административного штрафа, назначаемого за совершение рассматриваемого административного правонарушения. Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 226-ФЗ «О внесении изменений в статьи 20.25 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 13 Федерального закона "Об исполнительном производстве"» был установлен размер административного штрафа – не менее 1000 рублей. Названные изменения, на наш взгляд, позволили достичь своих целей и обеспечили повышение эффективности решения задачи предупреждения совершения рассматриваемого вида противоправного деяния. В частности, повысилась превентивная роль наказания за неуплату «незначительных» административных штрафов².

¹ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года [Электронный ресурс] : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.03.2007 (ред. от 04.07.2012). Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.11.2014).

² См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 442340-5 «О внесении изменений в статьи 20.25 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 13 Федерального закона «Об исполнительном производ-

Важным этапом развития административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок стало включение в санкцию ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ административного наказания в виде обязательных работ¹. Следует отметить, что вопрос о необходимости использования рассматриваемого вида административного наказания в качестве альтернативы административному штрафу ранее рассматривался в научной литературе². Думается, что данный вид административного наказания при наличии соответствующего механизма его реализации способен обеспечить необходимое карательное и превентивное воздействие на лиц с выраженным пренебрежительным отношением к исполнению обязанностей, возложенных на них государством, лиц, уклоняющихся от добровольной уплаты административного штрафа, а также на лиц, не имеющих денежных средств, необходимых для уплаты соответствующих штрафных сумм. Кроме того, включение в КоАП РФ данного вида административного наказания дополнительно способствует обеспечению реализации принципа индивидуализации административной ответственности.

Во-вторых, в КоАП РФ были включены нормы, направленные на регулирование вопросов применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении некоторых категорий правонарушителей. Так, Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 383-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 46 Федерального закона "Об исполнительном производстве"»³ в ст. 20.25 КоАП РФ было включено примечание,

стве» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.11.2014).

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 49-ФЗ, п. «а» ч. 3 ст. 3 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1657.

² См., напр.: Ковальчук А. С. Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка, и их применение органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 10; Кирин А. В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 32–33.

³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть I), ст. 6948.

которое позже было дополнено Федеральным законом 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. В частности, была исключена возможность привлечения к административной ответственности за неуплату административного штрафа иностранных граждан и лиц без гражданства в случае, если этот административный штраф был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Кроме того, установлен запрет на применение административного наказания в виде административного ареста в отношении лиц, которые не уплатили административный штраф за совершение административного правонарушения, посягающего на безопасность дорожного движения и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

К этой же группе законодательных новелл относится установление возможности применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, к лицам, перечисленным в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ².

В-третьих, в КоАП РФ неоднократно вносились изменения, направленные на модернизацию процесса применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. К таким изменениям, в

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 42, ст. 5615.

² См.: О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ, п. 2 // Собрание законодательства РФ. 20.10.2014, № 42, ст. 5615.

частности, относятся совершенствование нормативного правового регулирования вопроса о полномочиях по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Так, в течение трех лет с момента установления административной ответственности за неуплату административного штрафа вплоть до 2006 года¹, таким правом были наделены лишь сотрудники органов внутренних дел (милиции), что критически оценивалось со стороны ученых и практиков². Большинство специалистов высказывали мнение о необходимости расширения перечня уполномоченных должностных лиц путем внесения соответствующих изменений в ст. 28.3 КоАП РФ. Отдельные авторы предлагали передать весь объем полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях судебным приставам-исполнителям³, аргументируя это тем, что служба судебных приставов – единственный орган исполнительной власти, действительно заинтересованный в исполнении постановлений о назначении административных штрафов⁴. Другие исследователи признавали существовавшее распределение полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, обоснованным. Например, Е.В. Виговский и М.Е. Виговская, указывают: «Используя свои права, должностные лица органов внутренних дел могут доставить, осуществить привод в подразделение ОВД для составления протокола либо вынесения постановления по делам, рассмотрение которых входит в компетенцию милиции»⁵. Позитивную сторону такого законодательного решения авторы

¹ О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 03.03.2006 № 30-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 10, ст. 1067.

² См., напр.: Збанацкий О. Об административных противоречиях // ЭЖ-Юрист. 2004. № 13. С. 9-23; Куликов О. Указ. соч. С. 30–33

³ См., напр.: Россинский Б.В. О необходимости изменения некоторых положений КоАП РФ с целью совершенствования деятельности судебных приставов // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 36–39.

⁴ Россинский Б.В. Указ. соч. С. 39

⁵ Виговский Е.В., Виговская М.Е. О полномочиях органов прокуратуры и органов внутренних дел в системе законодательства об административных правонарушениях : материал подготовлен для системы КонсультантПлюс с использованием правовых актов по состоянию на 1 июня 2004 года.

видели в наличии у сотрудников ОВД права и возможности применять административное задержание лиц, совершивших указанные правонарушения. Здесь следует отметить, что в период с 2009 года по ноябрь 2014 года в силу невнимательности законодателя сотрудники органов внутренних дел формально были лишены права осуществлять доставку и административное задержание лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Так, п. 1 ч. 1 ст. 27.2 и п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ допускали возможность осуществления доставки и административного задержания должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в следующих случаях: 1) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел; при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях; 3) при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях. Учитывая, что органы внутренних дел не уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, а полномочия по составлению протоколов об указанном виде правонарушений закреплены в п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, единственным возможным основанием для доставки и (или) административного задержания неплательщика штрафа являлось обращение к сотруднику полиции представителя иного органа. Безусловно, такая ситуация должна была снижать эффективность участия полиции в механизме применения рассматриваемого вида административной ответственности. Однако следует отметить, что этот законодательный пробел не мешал сотрудникам ОВД (полиции) на протяжении пяти лет незаконно применять доставку и административное задержание.

Проблемы, возникавшие в связи с существовавшим распределением полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях,

предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, предопределили повышение роли косвенных источников права. Верховный Суд РФ предлагал нижестоящим судам без составления протокола выносить постановление о возбуждении дел о соответствующих административных правонарушениях и решать вопрос о наложении административного наказания в отношении лица, не уплатившего административный штраф¹. Следует заметить, что данное решение неоднократно подвергалось в научной литературе обоснованной критике² в силу очевидного несоответствия действующему законодательству.

Лишь в 2006 году в законную силу вступили изменения, распространившие полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, на должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях³.

Впоследствии полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, были перераспределены между должностными лицами органов, вынесших постановление о наложении административного штрафа, коллегиальными органами и судебными приставами-исполнителями⁴. Последние наделены правом

¹ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 06.10.2004 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 1.

² См., подр.: Жильцов А. В. Некоторые проблемы применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в установленный срок // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сборник материалов международной научной конференции (16–17 февраля 2006 г.) : в 2 ч. / Сибирский юридический институт МВД России ; отв. ред. С.Д. Назаров. Красноярск : СибЮИ МВД России, 2006. Ч. 2. С. 68, а также, напр.: Дошин П. А. Указ. соч.; Куликов О. Указ. соч.

³ О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 03.03.2006 № 30-ФЗ.

⁴ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 28.12.2009 № 380-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 1, ст. 1; О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 02.12.2013 № 340-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (часть I),

составления протоколов об административных правонарушениях о неуплате административных штрафов, назначенных судьями.

В-четвертых, важное значение в развитии нормативного правового регулирования и практики применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок имеют изменения, связанные с закрепленным в законе порядком выявления рассматриваемых административных правонарушений и основаниями возбуждения соответствующих дел.

Так, в период с 2003 года по 2008 год действовало правило, в соответствии с которым на лиц, в отношении которых выносилось постановление о назначении административного штрафа, возлагалась обязанность направлять копию документа, свидетельствующего о его уплате, судье в орган или должностному лицу, вынесшему данное постановление. 1 января 2008 года ч. 4 ст. 32.2 КоАП РФ¹ утратила силу. Однако при этом закон не предложил альтернативных технологий достоверного установления факта внесения (перечисления) штрафных сумм, не определил субъекта предоставления сведений о поступлении штрафов в бюджет, порядок и сроки предоставления названной информации. В этих условиях правоприменитель был вынужден заполнять образовавшийся законодательный пробел совершенствованием организации работы и тактической изобретательностью. Должностные лица одних органов исполнительной власти заключали соглашения с банками и иными кредитными организациями о направлении копий квитанций об уплате административных штрафов, другие получали необходимые сведения из территориальных органов Федерального казначейства, третьи продолжали требовать предоставления копий документов об уплате штрафа от лиц, которым это наказание было назначено. Огромное значение в этот период приоб-

ст. 6341; О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ.

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31, ст. 4007.

ретают локальные нормативные акты, разрабатываемые органами исполнительной власти, решения, принимаемые по итогам совещаний¹. К сожалению, несмотря на неоднократно вносившиеся в КоАП РФ изменения, до сегодняшнего дня обозначенные вопросы до конца не решены.

По российскому законодательству денежные взыскания могут назначаться в уголовно-процессуальном, гражданском процессуальном и арбитражно-процессуальном порядке (судебные штрафы) (ст. 105, 106 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 119, 120 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), а также как мера ответственности по административному праву, в том числе за совершение административных правонарушений.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 46 УК РФ в случае злостного уклонения² от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, он заменяется иным наказанием; если неуплаченный штраф был назначен в качестве дополнительного наказания, его принудительное исполнение осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Таким образом, в России предусмотрена ответственность лишь за неисполнение обязанности добровольной уплаты административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ).

¹ Напр.: Об организации работы по исполнению полномочий администратора поступлений в бюджеты Российской Федерации : приказ ГУВД по Красноярскому краю от 18.01.2006 № 30; Методические рекомендации ФЭУ ГУВД по Красноярскому краю по ведению учета наложенных и взысканных административных штрафов, госпошлин (исх. ГУВД по Красноярскому краю № 9/195 от 15.02.2008); Перечень уточненных кодов доходов бюджетной классификации по администрируемым платежам (исх. ГУВД по Красноярскому краю № 9/355 от 27.03.2008); указание ГУВД по Красноярскому краю № 51/523 от 12.05.2008; О мерах, принимаемых ОВД края по реализации Федерального закона от 24.07.2007 № 210-ФЗ в части администрирования поступлений в бюджет при исполнении постановлений о наложении административных штрафов : решение Коллегии ГУВД по Красноярскому краю от 17.06.2008 и т.д.

² Согласно ч. 1 и 3 ст. 31 и ч. 1 ст. 32 УИК РФ злостно уклоняющимся от уплаты штрафа признается осужденный, не уплативший штраф либо часть штрафа в течение 30 дней со дня вступления приговора суда в законную силу, а осужденный к штрафу с рассрочкой выплаты, а также осужденный, в отношении которого суд принял решение о рассрочке уплаты штрафа, не уплативший первую часть штрафа по истечении 30 дней со дня вступления приговора или решения суда в законную силу, либо не внесший соответствующую сумму ежемесячного платежа до истечения последнего дня последующего месяца.

В отличие от уголовного, гражданского процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, в административно-деликтном законодательстве в настоящее время используются несколько принудительных средств обеспечения своевременной и полной уплаты административного штрафа: меры административной ответственности (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ), меры принудительного исполнения административного штрафа и иные меры правового воздействия.

Анализ законодательства ряда стран ближнего зарубежья¹ позволяет сделать вывод, что для обеспечения своевременной и полной уплаты административных штрафов в них используются разнообразные способы воздействия на неплательщика, однако административная ответственность, как правило, к их числу не относится. Так, согласно ч. 3 ст. 290 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности при нарушении таможенных правил для обеспечения взыскания штрафа допускается изъятие вещей (ценностей) у правонарушителя, если последний не имеет постоянного места жительства в Республике. Часть 2 ст. 8.9 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь предусматривает возможность изъятия води-

¹ Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности : Закон Республики Узбекистан от 22.09.1994 № 2015-ХП. [Электронный ресурс]. Центр правовой информации при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. Сайт Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан. URL: http://www.lex.uz/guest/irs_html.wiNelav?pid=97661 (дата обращения 10.08.2014); Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях : Закон Республики Казахстан от 30.01.2001 № 155-ІІ. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Правительства Республики Казахстан. URL: http://ru.goverNemeNst.kz/docs/k010000155_20100121~1.htm (дата обращения 10.08.2014); Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Закон Республики Беларусь от 21.04.2003 № 194-З. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.delchev.ru/№ode/51> (дата обращения 01.09.2014); Кодекс Украины об административных правонарушениях : Закон от 07.12.1984 № 8073-Х. [Электронный ресурс]. URL: http://www.№ibu.factor.ua/i№fo/Zak_basa/Kodeksy/KUoAP (дата обращения 01.09.2014).

¹ Кодекс об административной ответственности : Закон Кыргызской Республики от 04.08.1998 № 115. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве Республики Кыргызстан. URL: http://www.a№timo№opolia.kg/i№dex.php?optio№=com_co№te№t&task=view&id=48&Itemid=60 (дата обращения 01.09.2014); Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Закон Республики Беларусь от 20.12.2006 № 194-З. [Электронный ресурс]. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь : Электронный банк данных правовой информации URL: <http://www.pravo.by/web№pa/text.asp?R№=hk0600194> (дата обращения 01.09.2014).

тельского удостоверения на срок исполнения постановления по делу при совершении нарушения, за которое может быть наложено административное взыскание в виде штрафа. Аналогичная норма содержится в ч. 4 ст. 567 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности. Законодатель Кыргызской Республики предусмотрел возможность изъятия временного разрешения и постановки транспортного средства на штрафную стоянку при совершении повторного правонарушения водителем, управляющим транспортным средством по временному разрешению. Изъятые временное разрешение и транспортное средство возвращаются владельцу после уплаты административного штрафа за допущенное последнее правонарушение. Согласно ч. 1 ст. 8.7 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь в целях обеспечения исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вправе наложить арест на имущество, стоимость которого, по общему правилу, не должна превышать максимального размера штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей статьи Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. В соответствии с положением ч.10 ст. 34 и ч. 8 ст. 35 Закона Украины «О дорожном движении»¹ неуплата водителем штрафа может быть основанием для отказа в проведении регистрации (перерегистрации) принадлежащих ему транспортных средств и делает невозможным прохождение ими государственного технического осмотра. Часть 2 ст. 723 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях в период приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей оставляет им возможность использовать банковские вклады для уплаты штрафов.

Согласно ч. 2 ст. 308 Кодекса Украины об административных правонарушениях в порядке принудительного исполнения постановления о взыскании штрафа за совершение административного правонарушения с правона-

¹ О дорожном движении : Закон Украины от 30.06.1993 № 3353-ХІІ (Закон від 30.06.1993 № 3353-ХІІ). [Электронный ресурс]. Верховная Рада Украины. Официальный веб-сайт. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/mai.cgi?page=1&№reg=3353-12>.

рушителя взимаются: во-первых, двойной размер штрафа, определенного в соответствующей статье кодекса об административных правонарушениях; во-вторых, расходы на учет указанных правонарушений (их размер определяется согласно ч. 2 ст. 308 кодекса Кабинетом министров Украины), при этом возможность индивидуализированного подхода к лицам, не уплатившим административный штраф, исключена.

Кроме того, на наш взгляд, выглядит перспективным имеющее место в некоторых зарубежных странах использование мер, носящих поощрительный характер, например уменьшение суммы административного штрафа при его уплате в сокращенные сроки. Следует согласиться с выводами Н.Н. Цуканова о том, что неизменность размера административного штрафа, независимо от того, как лицо исполняет возложенную на него обязанность, в целом снижает эффективность деятельности полиции по противодействию административной деликтности¹. С удовлетворением отмечаем, что в настоящее время Государственной думой ФС Российской Федерации рассматривается проект Федерального закона № 41730-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения», предусматривающий возможность использования указанного выше правового инструмента.

Таким образом, проведенный нами ретроспективный и сравнительно-правовой анализ свидетельствует, что применение административной ответственности было и остается до сегодняшнего дня достаточно редким средством обеспечения уплаты административного штрафа. Она не свойственна отечественному уголовному, гражданско-процессуальному и арбитражно-процессуальному праву, не обнаруживается и в исследованном законодательстве стран ближнего зарубежья. Однако, на наш взгляд, это не свидетельствует о необоснованности установления в законодательстве об администра-

¹ См.: Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / Н.Н. Цуканов ; научн. ред. Ю.П. Соловей. Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012. С. 238.

тивных правонарушениях ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом. Полагаем, что в условиях роста уровня административной деликтности данная мера воздействия является вполне оправданной. Наряду с этим считаем необходимым, используя исторический и зарубежный опыт, расширить перечень нормативно установленных средств воздействия на неплательщиков административного штрафа.

Анализ современного этапа развития административной ответственности за неуплату административного штрафа позволяет сделать заключение, что большинство норм, изменивших порядок применения ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, приняты «ad hoc», под давлением случайных обстоятельств, и следует согласиться с Ю.П. Соловьев, который справедливо утверждает, что «только научный подход может агрегировать разрозненные стремления законодателя, привести в них внутреннюю гармонию»¹. Для преодоления проблем, возникающих в правоприменительной деятельности полиции, были созданы предпосылки к повышению роли косвенных источников права, среди которых доминирующую позицию заняла правоприменительная практика. Однако эти источники также нацелены на решение лишь некоторых из возникающих при применении ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ вопросов. Думается, что для обеспечения единообразного применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, необходимы разработка и внедрение на всей территории России единых подходов к организации этой деятельности.

¹ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993. С. 4.

§ 2. Понятие и основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом

Российское законодательство не содержит и не содержало ранее легального определения административной ответственности. При этом в науке данная тематика разработана достаточно подробно. Исследованию различных аспектов административной ответственности посвящались научные исследования А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, Е.В. Додина, М.И. Еропкина, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, Л.Л. Попова, О.С. Рогачевой, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, А.П. Шергина и др. В результате был сформирован ряд подходов к определению сущности, целей и содержания данного правового феномена.

В научной литературе широко используется подход, в основу которого положено разделение административной ответственности на перспективную (позитивную) ответственность, то есть установленную в законе, обязанность совершать определенные действия, и ретроспективную, или негативную, ответственность – обязанность лица, виновного в совершении противоправного деяния, претерпеть определенные последствия негативного свойства (лишения)¹. Не отрицая взаимообусловленности перспективной и ретроспективной ответственности, в целях решения задач настоящего исследования мы будем анализировать лишь ответственность в ее негативном значении – как правовое последствие совершения правонарушения (далее – административная ответственность).

Административная ответственность, будучи разновидностью юридической ответственности, традиционно рассматривается в двух аспектах: в качестве правового института и как правовое явление.

¹ См., напр.: Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск : Изд-во Красноярского университета, 1985. С. 27; Братусь С. Н. Спорные вопросы теории юридической ответственности // Советское государство и право. 1973. № 4. С. 27–35; Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М.: Юрид. лит., 1978. С. 11 и др.

Содержание административной ответственности в ее первом значении подробно исследовано в науке административного права. Принято считать, что правовой институт административной ответственности охватывает материально-правовые нормы, определяющие задачи ответственности, основания ее наступления, субъектов, а также составы правонарушений и систему административных наказаний; административно-процессуальные и организационные нормы, касающиеся вопросов производства по делам об административных правонарушениях, правового положения и подведомственности субъектов административно-юрисдикционной деятельности¹.

Исследование административной ответственности как правового явления представлено многообразными научными позициями и на протяжении многих лет сопровождается научной дискуссией. Одни ученые рассматривают ее как правоотношение особого рода, возникающее между государством в лице органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по реализации административно-юрисдикционной функции, и лицом, совершившим административное правонарушение². Другими авторами данное явление определяется как возникшая в связи с совершением административного правонарушения обязанность лица претерпеть установленные государством негативные последствия (лишения)³. Ряд ученых рассматривают административную ответственность через призму правоприменительной деятельности судей, органов и должностных лиц, наделенных полномочиями осуществления административно-юрисдикционной деятельности, и понимают под ней применение к

¹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Изд-во Уральского университета, 1989. С. 24.

² См., напр.: Шевченко Я. Н. Правовое регулирование ответственности несовершеннолетних. Киев: Наукова думка, 1976. С. 22, 23.; Чумарова Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : монография. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2004. С. 32.

³ См., напр.: Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность : учебное пособие. М.: Юриспруденция, 2000. С. 15.; Мартынов И. В. Административная ответственность по советскому законодательству. Киев: Наукова думка, 1985. С. 10; Лейст О. Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 85; Николаева Л. А. Административная ответственность как охранительное правоотношение // Административная ответственность: вопросы теории и практики : сборник статей / под редакцией Н.Ю. Хамаевой. М.: Изд-во ИГиП РАН, 2005. С. 24–25.

лицу, виновному в совершении административного правонарушения, соответствующего наказания¹ и т.д.

На наш взгляд, существование множества научных воззрений относительно определения административной ответственности обусловлено разнообразием задач, решаемых в рамках конкретных исследований, что не исключает возможности их (научных подходов) одновременного сосуществования. Отдельными учеными высказываются предложения о необходимости нормативного закрепления дефиниции данного правового явления². Думается, что это не является принципиальным, поскольку наличие или отсутствие законодательно установленного определения административной ответственности не способно повлиять на качество правоприменительной деятельности по ее (административной ответственности) реализации. Тем не менее, целесообразность выработки единого подхода в решении рассматриваемого вопроса имеет концептуальное значение для единообразного понимания правоприменителями государственной политики противодействия административной деликтности.

На наш взгляд, при определении административной ответственности как правового явления необходимо учитывать ряд аспектов, обусловленных, кроме прочего, спецификой действующего законодательства об административных правонарушениях. Так, в научной литературе административная ответственность, как правило, определяется в качестве разновидности мер ад-

¹ См., напр.: Лазарев Б. М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение // Советское государство и право. 1985. № 8. С. 32; Вопросы кодификации законодательства об административной ответственности / Б. М. Лазарев [и др.] // Советское государство и право. 1967. № 1. С. 27; Бартыков И. Ф., Дагель П. С., Елисейкин П. Ф. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке. М.: Юрид. лит., 1964. С. 10.; Шергин А. П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел : учебное пособие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1974. С. 12; Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Часть Общая. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1968. С. 198.

² См., напр.: Дугенец А. С. Указ. соч. С. 53; Бельский К.С. Административная ответственность : генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12; Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. М.: Норма, 2013. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 02.02.2014).

министративного принуждения, однако более правильным выглядит рассмотрение в качестве меры принуждения не административной ответственности, а административного наказания. При этом следует согласиться с подходом Д.Н. Бахраха, который понимает под административной ответственностью официальное признание конкретного деяния административным правонарушением осуждение виновного и применение к нему уполномоченными субъектами административной власти административных наказаний в урегулированном КоАП РФ порядке¹. Отметим, что, содержание административной ответственности нельзя сводить только к административному наказанию². Так, лицо может быть признано привлеченным к административной ответственности даже в тех случаях, когда обязанность претерпеть негативные последствия, связанные с исполнением административного наказания, не наступают. Например, при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ч. 2 ст. 32.2, ч. 1 ст. 31.8 КоАП РФ), обязанность отбыть административный арест может не наступить в случае, если лицо после вступления соответствующего постановления в законную силу приобрело статус, исключающий возможность исполнения данного вида административного наказания (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ) и т.д.

Еще одной важной особенностью рассматриваемого правового явления является то, что вступление в законную силу акта компетентного субъекта о привлечении лица к административной ответственности при наличии ряда условий служит основанием для применения к нарушителю иных ограничений правового характера, например продление испытательного срока условно осужденному лицу, вынесение решения об отмене условного осуждения и

¹ Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2-5.

² Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / Н.Н. Цуканов ; научн. ред. Ю.П. Соловей. Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012. С. 201.

исполнении наказания, назначенного приговором суда, отмена условно-досрочного освобождения, установление административного надзора¹ и т.д.).

Учитывая изложенное, для целей настоящей работы, в контексте реализации полицией механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, под анализируемой административной ответственностью будет пониматься вид юридической ответственности, реализуемой уполномоченными на то властными субъектами в административно-процессуальном порядке в отношении лиц, не уплативших административный штраф, и выражающейся в 1) официальном признании деяния лица административным правонарушением, 2) вынесении решения о назначении административного наказания, предусмотренного в санкции ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, 3) изменении среды, в которой правонарушитель реализует свои права и обязанности, – возникновении возможности ограничения его прав, установления дополнительных запретов и обязанностей в течение срока, пока это лицо считается привлеченным к административной ответственности².

Важнейшей характеристикой административной ответственности выступает ее цель. В научных исследованиях и учебной литературе встречаются различные подходы к ее определению³, в частности, целями определяются: восстановление социальной справедливости, соблюдение установленного правопорядка, защиту нарушенных прав и свобод граждан и иных лиц, обеспечение правомерного поведения всех участников общественных отношений, охрану общественных отношений, прав и свобод граждан от любых противоправных посягательств и т.д. Наибольший интерес вызывает подход

¹ См.: Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013), п. 2 ч. 3 ст. 3 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15, ст. 2037.

² Цуканов Н.Н. Обязанность пройти лечение от наркомании как мера административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы международной научно-практической конференции (16.05.2014). Омск : ОмЮА., 2014. С. 92.

³ См., напр. : Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003; Дугенец А.С. Указ. соч. С. 55.

П.П. Серкова, по мнению которого цель отношений, возникающих и развивающихся в связи с административным правонарушением, заключается в том, чтобы «правовыми способами понудить правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия своего неправомерного поведения»¹. Автор пишет: «Если исходить из задач административной ответственности, то административная наказуемость является не признаком административного правонарушения, а основной целью административной ответственности»². Ю.П. Соловей, поддерживая указанный подход, отмечает: «цель, которую преследуют общество и государство, вводя институт административной ответственности, – субъективное восприятие правонарушителем неблагоприятных последствий назначенного административного наказания в процессе их претерпевания»³. В целом соглашаясь с проведенными определениями, отметим, что реальное значение административной ответственности выходит за рамки интересов правоприменителя, к тому же применение административной ответственности не всегда порождает обязанность виновного лица претерпеть лишения, связанные с назначенным наказанием. На наш взгляд, цель применения этого вида юридической ответственности состоит в обеспечении субъективного восприятия правонарушителем неблагоприятных юридических последствий негативной государственной оценки его противоправного поведения.

Исходя из сказанного, цель административной ответственности за неуплату административного штрафа гипотетически может быть достигнута двумя путями: во-первых, посредством назначения административного наказания; во-вторых, путем освобождения от административного наказания с сохранением иных негативных последствий привлечения к административ-

¹ Серков П. П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы : монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 02.03.2013).

² Там же.

³ Соловей Ю.П. Рецензия на монографию П.П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

ной ответственности. Сегодня возможность реализации второго варианта достижения цели административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, нормативно не предусмотрена. В связи с этим выглядит перспективным расширение перечня негативных последствий государственной оценки противоправного поведения путем установления возможности привлечения виновных к административной ответственности с применением мер воспитательного, общественного, дисциплинарного воздействия. Думается, что эти меры воздействия могли бы применяться в случаях, когда лицо впервые совершило административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, сумма административного штрафа к моменту принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении внесена в полном объеме, а также исходя из иных обстоятельств, характеризующих личность виновного.

Анализ некоторых научных работ¹, а также статистических данных о суммах наложенных административных штрафов свидетельствует о существовании еще одной цели реализации ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, – обеспечение пополнения бюджетов различных уровней. Следует отметить, что именно эта фискальная цель зачастую воспринимается правоприменителем в качестве доминирующей или единственной. На наш взгляд, такой подход не имеет право на существование, так как искажает саму природу административной ответственности.

Основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом. Как известно, реализация административной ответственности в целом и административной ответственности за неуплату административного штрафа в установленный законом срок в частности осуществляется лишь при наличии соответствующих оснований. В научной и учебной литературе основания административ-

¹ См., напр.: Дугенец А. С. Указ. соч. 328 С.; Подщеколдина М. Штрафы – только в бюджет // Российская юстиция. 2003. № 7. С. 3–7.

ной ответственности, как правило, разделяются на нормативное (формальное), представляющее собой систему правовых норм, в соответствии с которыми устанавливается и применяется административная ответственность, фактическое (материальное) – противоправные деяния, за совершение которых может быть применено административное наказание, и процессуальное, представляющее собой акт компетентного субъекта о применении административной ответственности за совершенное правонарушение¹.

Так, формальным основанием административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный законом, является ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Заметим что, закон не допускает возможности установления ответственности за неуплату административного штрафа в установленный срок нормативными актами субъектов Российской Федерации, что, на наш взгляд, обеспечивает единую правовую и организационную основу реализации названного вида ответственности.

Важнейшее значение при установлении наличия формального основания административной ответственности имеют такие характеристики, как действие закона в пространстве и во времени.

Так, исходя из положений ст. 1.8 КоАП РФ административная ответственность за неуплату административного штрафа применяется на всей территории России. В связи с отсутствием международных договоров о сотрудничестве по вопросам противодействия указанному виду административных правонарушений, применение ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в отношении физических лиц, проживающих (находящегося) на момент истечения срока уплаты административного штрафа за рубежом, или юридического лица, зарегистрированного за пределами территории Российской Федерации, невозможно. Существование этой проблемы, кроме прочего, обусловлено отсутствием в законодательстве четко сформулированных правил определения места со-

¹ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М.: Норма, 2000. С. 478; Административное право : курс лекций / под общ. ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова. М.: Издательство «Экзамен», 2006. С. 279; Конин Н. М. Административное право России. М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2008. С. 151–152.

вершения административного правонарушения в форме бездействия. Несмотря на то, что Верховный Суд Российской Федерации в пп. «з» п. 3 постановления Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 вносит некоторую ясность в решение данного вопроса в части, касающейся административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, это разъяснение не позволяет решить рассматриваемую проблему. В первую очередь, это связано с отсутствием в законодательстве России норм, устанавливающих в качестве обязанности лица, привлеченного к административной ответственности, заплатить штраф в определенном месте или воспользоваться услугами конкретной кредитной организации. В научной литературе вопрос об определении места совершения правонарушения, совершенного в форме бездействия, не получил должного внимания. О существовании данной проблемы свидетельствует и изучение правоприменительной практики деятельности органов внутренних дел и ФСКН России, возбужденных по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Так, в подавляющем большинстве протоколов об административных правонарушениях место совершения деяния вообще не указывалось. В остальных случаях в качестве такового определялись: место выявления факта неуплаты административного штрафа (место проверки по соответствующим банкам данных, например, «ИБД – Регион»), место, откуда был доставлен неплательщик, и лишь в единичных случаях – место жительства этого лица.

Здесь следует согласиться с позицией Верховного Суда Российской Федерации в том, что местом совершения правонарушения в форме бездействия следует считать место, где согласно законодательству должно было быть совершено данное действие либо выполнена возложенная на лицо обязанность¹. Однако законодательно место, где должен быть уплачен административный штраф, не установлено. В подобных случаях, на наш взгляд, местом совершения правонарушения следует считать место жительства (вре-

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета. 2005. 19 апр.

менного пребывания) лица на территории Российской Федерации на момент истечения срока совершения соответствующего действия или выполнения обязанности. Отметим, что указанный подход, в части, касающейся определения места совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, косвенно подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации¹.

На основании вышеизложенного считаем необходимым дополнить КоАП РФ статьей 1.9 следующего содержания:

«Статья 1.9 Место совершения административного правонарушения

1. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий.

2. Местом совершения длящегося правонарушения является любое из мест, где совершалось противоправное деяние независимо от места наступления его последствий.

3. Местом совершения правонарушения в форме бездействия является место, где согласно законодательству должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

В случаях, когда законодательством прямо не определено место совершения действия или место выполнения возложенной на лицо обязанности, местом совершения правонарушения в форме бездействия является место жительства (временного пребывания) лица, совершившего правонарушение, на момент истечения срока, предусмотренного для совершения соответствующего действия или исполнения обязанности».

Статья 1.7 КоАП РФ, устанавливающая правила действия КоАП РФ во времени, применяется в случаях внесения в закон изменений, смягчающих или отягчающих административную ответственность или иным образом улучшающих или ухудшающих положение лица, совершившего администра-

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 23.11.2005 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 3.

тивное правонарушение. За всю историю существования нормы, устанавливающей административную ответственность за неуплату административного штрафа, такие изменения в КоАП РФ вносились четыре раза¹. При этом динамика развития законодательства об административных правонарушениях позволяет говорить о том, что эти вопросы не теряют актуальности. Решающее значение здесь имеет правильное определение времени совершения административного правонарушения. Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» невыполнение предусмотренной законодательством Российской Федерации, подзаконными нормативными правовыми актами или правовыми актами ненормативного характера обязанности к установленному сроку не является длящимся правонарушением. Исходя из этого следует, что временем совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является дата истечения срока уплаты административного штрафа. Срок согласно ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ исчисляется днями и истекает в последний день установленного срока (3 ст. 4.8 КоАП РФ). Если окончание срока приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Одной из серьезнейших проблем нормативного закрепления административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, является вопрос возможности индивидуализации предусмотренного за его совершение административного наказания.

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ; О внесении изменений в статьи 20.25 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 13 Федерального закона «Об исполнительном производстве» : Федеральный закон от 18.07.2011 № 226-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (часть 1), ст. 4574; О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации Федерального закона от 05.04.2013 № 49-ФЗ, п. «а», ч. 3 ст. 3.

Согласно положениям ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ судьи, органы и должностные лица обязаны при назначении административного наказания учитывать характер совершенного физическим или юридическим лицом административного правонарушения, личность виновного физического лица, имущественное положение физического, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства. Однако, несмотря на законодательное установление указанных требований, специфика конструкции отдельных норм КоАП РФ не позволяет необходимым образом обеспечить индивидуализацию административной ответственности.

Так, санкция ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ по видам наступающих для правонарушителя негативных последствий является альтернативной, что на первый взгляд дает возможность выбора наказания, исходя из перечисленных выше критериев. Однако по степени определенности наступающих для правонарушителя негативных последствий она сконструирована как смешанная, где административный арест и обязательные работы относительно определены, тогда как в части установления административного штрафа санкция является абсолютно-определенной и составляет двукратный размер неуплаченного ранее штрафа, но не менее 1000 рублей. Соответственно, проблема невозможности реализации принципа индивидуализации административной ответственности при абсолютно определенных санкциях, поднятая в научной литературе¹, в определенной мере распространяется и на применение ч. 1. ст. 20.25 КоАП РФ.

Тупиковой для правоприменителя может являться ситуация, при которой согласно ч. 2 ст. 3.9 и ч. 3 ст. 3.13 КоАП РФ в отношении виновного не может быть вынесено постановление о назначении административного ареста или обязательных работ. Так, инвалид 2 группы за неуплату административного штрафа может быть подвергнут лишь одному виду наказания в пределах санкции описываемой нормы – штрафу в двукратном размере суммы

¹ См., напр.: Дугенец А. С. Указ. соч. С. 66–67; Дмитриев С. Н. Проблемы организации дорожно-патрульной службы. М.: Спарк, 2002. С. 116–117.

неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей. В случае, если указанное лицо не имеет постоянного источника дохода, штраф вряд ли будет оплачен. Гражданин вновь подлежит привлечению к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и вновь в качестве наказания должен быть назначен штраф в двукратном размере. В условиях отсутствия альтернативы при назначении наказания неминуемо возникнет цепочка неуплат, избежать которую сегодня возможно путем незаконного освобождения лица от ответственности, либо освобождения от ответственности с применением ст. 2.9 КоАП РФ, что нередко осуществляется судьями с нарушением требований закона¹, либо путем незаконного назначения наказания, не предусмотренного санкцией ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Так, в 2007 году мировыми судьями в 61 случае² за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, применялось предупреждение, в 2008 году данный вид наказания применялся в 35 случаях³ в 2009 году – в 35⁴, в 2010 году – в 89¹, в 2011 году – в 150², в 2012 году – в 147 случаях. За

¹ Изучение практики прекращения мировыми судьями дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, по основаниям, определенным ст. 2.9 КоАП РФ, показало, что подавляющее большинство таких решений принимается в случае уплаты штрафа по истечении установленного в ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ срока. Такие решения противоречат положениям самой ст. 2.9 КоАП РФ и п. 23 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», так как личность, имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу ч.ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

² Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/statistics.asp?search_frm_auto=1&dept_id=8 (дата обращения: 10.11.2014).

³ Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/documeNets/svod№ie_formi_1.zip (дата обращения: 10.11.2014)

⁴ Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс]

первое полугодие 2013 года данный вид административного наказания за правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, применялся судьями 11 раз³. Более того, исходя из письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 9 января 2007 года № 0100/15-07-32 «О правоприменительной практике управлений Роспотребнадзора КоАП РФ» отдельными руководителями Роспотребнадзора допускается применение такой меры наказания, как административное приостановление деятельности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ⁴, что, безусловно, является недопустимым.

Еще одно обстоятельство, дающее почву для размышлений относительно целесообразности установления абсолютно-определенного размера административного штрафа, является направленность посягательства, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Следуя логике законодателя, можно предположить, что характер и степень общественной опасности рассматриваемого правонарушения тем выше, чем большую штрафную сумму недополучает бюджет в результате бездействия виновного лица. Однако такое предположение было бы неверным, так как названная норма призвана защищать общественные отношения в сфере установленного порядка управления, способствовать предупреждению дальнейшей деформации в духовно-

: официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=841> (дата обращения: 10.11.2014)

¹ Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=836> (дата обращения: 10.11.2014)

² Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=951> (дата обращения: 10.11.2014)

³ Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=2040> (дата обращения: 10.11.2014)

⁴ О правоприменительной практике управлений Роспотребнадзора КоАП РФ [Электронный ресурс] : письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 09.01.2007 № 0100/15-07-32. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

нравственной сфере общества, противодействовать укреплению ощущения безнаказанности и предупреждать формирование безответственного отношения граждан к исполнению возложенных на них обязанностей. Преследование же фискальных интересов государства не может являться самоцелью применения ответственности за совершение противоправного деяния.

При этом становится очевидной парадоксальность ситуации, при которой размер штрафа, назначенного лицу, систематически игнорирующему властные предписания о добровольной уплате штрафной суммы, может оказаться равным или даже меньшим размера штрафа, назначенного иному лицу за однократное неисполнение названной обязанности. Учитывая, что общественная опасность правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, состоит не в размере причиненного государству материального ущерба, а в самом игнорировании государственно-властного предписания, размер наказания должен в первую очередь зависеть от обстоятельств дела, указывающих на пренебрежительное отношение лица к исполнению, возложенных на него обязанностей, например при неоднократной неуплате административного штрафа при наличии необходимых денежных средств. В данном контексте абсолютно справедливым выглядит подход А.С. Дугенца: «Для характеристики личности правонарушителя важно выяснить, является ли противоправное поведение гражданина случайным, преднамеренным или злым, свидетельствующим о его антиобщественной поведенческой установке и образе жизни»¹.

Исходя из вышеизложенного, полагаем необходимым санкцию ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до пяти тысяч рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц в размере от пяти до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до двухсот тысяч рублей».

¹ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 95.

Следует отметить, что отдельные ученые высказывают мнение о необходимости установления в КоАП РФ возможности применения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи КоАП РФ. Например, А.С. Дугенец аргументирует это предложение тем, что «часть правонарушителей, привлеченных к административной ответственности, уплачивая штраф, подвергают семью материальным ограничениям, а то и реальной угрозе нищенского существования»¹. На наш взгляд, данное предложение не бесспорно. Во-первых, это создает предпосылки для злоупотребления правом путем необоснованного снижения штрафных сумм; во-вторых, в условиях наличия у лица возможности получить отсрочку или рассрочку исполнения административного штрафа данное предложение выглядит спорным. Наряду с этим указанная А.С. Дугенцом проблема требует решения.

Устанавливая альтернативные или относительно-определенные санкции с широким разрывом между нижним и верхним пределами размера закрепленного в ней наказания, законодатель предоставляет суду реальную возможность в каждом конкретном случае индивидуализировать ответственность, учитывая при вынесении постановления все особенности как обстоятельств совершения противоправного деяния, так и личности виновного, и таким образом обеспечить справедливость назначенного наказания.

Материальным основанием административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, служит административное правонарушение, под которым в соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ установлена административная ответственность.

В теории административного права достаточно подробно изучены вопросы, связанные с понятием административного правонарушения, его при-

¹ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 94.

знаками и видами. Наряду с этим остается ряд проблем, требующих освещения в контексте настоящей работы.

Так, одним из наиболее спорных остается вопрос о наличии «материального» признака административного правонарушения – его общественной опасности¹. Скажем лишь, что наиболее предпочтительным, на наш взгляд, выглядит подход, согласно которому признак общественной опасности присущ всем видам административных правонарушений. При этом общественная опасность административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, заключается, на наш взгляд, в том, что, посягая на установленный порядок управления в сфере исполнения административных наказаний, оно объективно способно культивировать в гражданах правовой нигилизм, пренебрежительное отношение к возложенным государством обязанностям и неуважение к закону.

Продолжает оставаться дискуссионным ряд вопросов, связанных с установлением виновности как признака административного правонарушения. Так, согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ виновность является обязательным признаком любого административного правонарушения, независимо от его субъекта. Исходя из этого объективное вменение (т.е. применение к лицу неблагоприятных последствий лишь на основании установления внешних (объективных) характеристик совершенного противоправного деяния) при квалификации деяния в качестве административного правонарушения не допуска-

¹ См., напр.: Якуба О. М. Административная ответственность. М.: Юрид. лит., 1972. С. 42; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М.: Зерцало, 1996. С. 279; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С. 160; Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : учебное пособие. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1988. С. 17; Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М.: Бек, 1996. С. 235; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 331; Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 530; Административная ответственность : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Н. В. Румянцева, А. И. Стахова. 5-е изд., перераб и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 34.

ется. Как справедливо отмечает А.С. Дугенец: «Объективное вменение – весьма опасное явление, недопустимое в правовом государстве и обществе, поскольку в угоду "ведомственному интересу" игнорируются такие основополагающие категории, как "вина", «"презумпция невиновности", "бремя доказывания"»¹. Наряду с этим следует согласиться с мнением авторов, которые утверждают, что в КоАП РФ имеются отдельные положения, претендующие на исключение из данного правила. По мнению Н.Н. Цуканова, к таковым относятся ст. 2.6.1, 2.6.2, ч. 3 ст. 28.6, ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ².

До сегодняшнего дня продолжает оставаться предметом научной дискуссии вопрос об установлении вины юридического лица³. Учитывая, что использование объективного вменения при оценке виновности юридического лица недопустимо, мы считаем необходимым одновременное использование для этих целей установление как объективного, так и субъективного критериев⁴. Исходя из сказанного о наличии признака вины при совершении деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, свидетельствует установление в качестве причин неуплаты административного штрафа в срок, с одной стороны, дезорганизация деятельности юридического лица и ненадлежащая исполнительская дисциплина его работников, с другой – отсутствие необходи-

¹ Дугенец А.С. Указ. соч. С. 14

² Основания административной ответственности за административные правонарушения, дела о которых вправе возбуждать сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : отчет о научно-исследовательской работе (закл.) / Н.Н. Цуканов и др. № гос. рег. 01201251733. Инв. № 02201363545. Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013. С. 53.

³ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М.: Норма, 2000. С. 485; Дугенец А. С. Указ. соч. С. 14; Морозова Н. А. Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц : монография. М.: Норма, 2013; Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж. : Издательство Воронежского государственного университета, С. 131–144; Солдатов А. П. Проблемы административной ответственности юридических лиц : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 42–43; Сорокин В. Д. Избранные труды. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 951–963.

⁴ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 14; Панова И. В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2007. № 8. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения 18.09.2012).

мого контроля за исполнением решений со стороны руководства. О справедливости такого подхода косвенно свидетельствует судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации¹. При этом в случае установления конкретных должностных лиц, по вине которых был пропущен срок добровольной уплаты административного штрафа, допускается привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и указанных должностных лиц.

Процессуальным основанием административной ответственности за неуплату административного штрафа является вступивший в законную силу акт компетентного субъекта административной юрисдикции о наложении административного наказания за административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Установление наличия процессуального основания продолжает вызывать у правоприменителя серьезные проблемы, о которых речь пойдет во второй главе настоящей работы.

Подводя итог указанному, отметим, что количество и содержание проблем, связанных с регулированием материально-правовой основы административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства в рассматриваемой области.

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат "Североникель"», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие "Эконт"» и гражданина А. Д. Чулкова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.04.2001 № 7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23, ст. 2409.

§ 3. Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ

Традиционная структура состава административного правонарушения включает совокупность объективных (объект и объективная сторона) и субъективных (субъект и субъективная сторона) элементов, при наличии которых указанное противоправное деяние признается административным правонарушением.

Под объектом административного правонарушения принято понимать общественные отношения, урегулированные правовыми нормами и охраняемые правовыми санкциями. Являясь обязательным элементом каждого административно-правового деликта, объект позволяет определить характер и степень его общественной опасности, делает возможным отграничение административного правонарушения от других противоправных и аморальных деяний, имеет важное, а иногда и решающее значение для правильной квалификации правонарушения. Кроме того, родовый объект посягательства имеет принципиальное значение в процессе кодификации административно-деликтного законодательства. Правонарушения распределяются по отдельным главам Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность, именно исходя из общности охраняемых ими интересов.

Основная для современной научной литературы классификация объектов административных правонарушений связана с их разграничением в зависимости от степени обобщенности (по вертикали). При этом одними учеными высказывается мнение о необходимости выделения трех разновидностей объектов посягательства¹ (общего, родового, непосредственного), что, на наш взгляд, продиктовано сформировавшейся на сегодняшний день рубрикацией Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

¹ См., напр.: Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 319–320. Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть : учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 185–186. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права : учебное пособие. Тюмень: ТВШ МВД РФ, ТГУ, 1994. С. 141.

Другие ученые используют четырехуровневую классификацию объектов, добавляя к названным выше разновидностям видовой объект¹.

Для целей настоящей работы наиболее целесообразным представляется второй подход, так как выделение видového объекта позволяет обнаружить специфические черты правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, отличающие его от иных разновидностей административно-правовых деликтов, посягающих на установленный порядок управления.

Норма, предусматривающая административную ответственность за неуплату административного штрафа в установленный законом срок, включена в главу 20 КоАП РФ (административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность), из чего следует, что законодатель объектом рассматриваемого правонарушения признает общественный порядок и общественную безопасность. Данный подход нашел отражение в ряде научных публикаций, посвященных юридическому составу исследуемой нормы². Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 11 июля 2006 года № 374-О³, говоря о направленности административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, разделяет подобную правовую позицию. Однако поводы усомниться в обоснованности такого нормативного решения, на наш взгляд, имеются.

¹ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: НОРМА, 2000. С. 489–490. Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация : учебное пособие. М.: МВШМ МВД РСФСР, 1991. С. 14; Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс : учебное пособие. Воронеж: Изд. Воронежского университета, 1993. С. 49.

² См., напр.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006, С. 715; Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Издательство «Экзамен», 2007. С. 611; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 806;

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сухова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 20.25 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.07.2006 № 374-О. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.08.2010)

К сожалению, ни уголовно-правовое, ни административное законодательство не содержит дефиниции общественного порядка, а ученые расходятся во мнениях в понимании этого явления¹. Не заостряя внимания на характеристике существующих и используемых сегодня подходов к пониманию общественного порядка, заметим, что общественная опасность правонарушений, посягающих на указанный объект, состоит в их способности посредством отрицания таких социально значимых институтов, как уважение чести и достоинства человека, общественной нравственности, определяемых правовыми и неправовыми нормами, причинить вред состоянию спокойствия граждан.

Выглядит очевидным то обстоятельство, что в результате умышленного неисполнения срока уплаты административного штрафа вред состоянию спокойствия граждан не причиняется либо причиняется в объеме, не большем, чем в результате совершения любого другого административного правонарушения, например в области воинского учета или предпринимательской деятельности. И уж тем более в результате неуплаты административного штрафа не причиняется вред общественной безопасности – состоянию защищенности граждан от внутренних и внешних угроз.

На наш взгляд, правильным было бы отнести противоправное деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, к правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления, общественная опасность которых состоит в объективной способности вносить элементы дезорганизации в упоря-

¹ См., напр.: Даньшин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1973. С. 68; Яценко С. С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. Киев: Прогресс, 1986. С. 12; Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1951. С. 7; Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1975. С. 4; Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 27; Горбунова О. Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Т. XIX. Серия юридическая. Вып. 8. Часть 2. Иркутск: Вузиздат, 1967. С. 118; Готовцев А. В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 13; Гришаев П.Ф. Преступления против общественной безопасности. М.: Экзамен, 1959. С. 4.

доченное функционирование социальной системы посредством игнорирования индивидуализированных государственно-властных предписаний.

Такой подход к определению места неуплаты административного штрафа в срок, установленный законом, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях помимо сугубо теоретического имеет важное практическое значение. Во-первых, неверное определение родового объекта правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, создает реальную возможность неправильного применения п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ. Согласно положениям названной нормы повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось наказанию и годичный срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не истек, должно быть признано судьей, органом или должностным лицом, рассматривающим дело, в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, учитывая при этом положения п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ о том, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства. Правоприменителю в процессе рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, следует признавать наличие обозначенного выше отягчающего вину обстоятельства в случае, если лицо подвергалось наказанию за мелкое хулиганство или распитие в общественном месте алкогольной и спиртосодержащей продукции, что противоречит логике и духу закона. Отметим, что в процессе изучения дел об административных правонарушениях были выявлены случаи признания в качестве отягчающего обстоятельства совершение деяний, посягающих на общественный порядок и предусмотренных нормами, закрепленными как в КоАП РФ, так и в законах субъектов Российской Федерации.

¹ Российская газета. 2005. 19 апреля.

Во-вторых, неверное отнесение ч. 1 ст.20.25 КоАП РФ к правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, создает предпосылки к неправильному применению иных законов и подзаконных нормативно-правовых актов, что может повлечь необоснованное ограничение прав человека и гражданина. Например, ч. 5 ст. 20 Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»¹ в качестве одного из оснований для приема на социальное обслуживание в специальные стационарные учреждения социального обслуживания называет установление фактов неоднократного привлечения соответствующего лица к административной ответственности за нарушение общественного порядка. Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает в ч. 2 ст. 74 в качестве основания для продления испытательного срока условно осужденному лицу совершение им нарушения общественного порядка, за которое он был привлечен к административной ответственности. Часть 3 той же статьи устанавливает возможность вынесения решения об отмене условного осуждения и исполнении наказания, назначенного приговором суда, в случае систематического нарушения условно осужденным общественного порядка, при условии привлечения его к административной ответственности. Похожим образом в УК РФ урегулирован и вопрос об отмене условно-досрочного освобождения. Так, согласно п. «а» ч. 7 ст. 79 УК РФ если в течение оставшейся не отбытой части наказания осужденный совершил нарушение общественного порядка, за которое на него было наложено административное взыскание², суд по представлению соответствующих органов, может постановить вопрос об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся не отбытой части наказания.

¹ Российская газета. 1995 04 августа.

² В целях обеспечения терминологической согласованности различных правовых источников и учитывая, что в административно-деликтном законодательстве термин «административное взыскание» в настоящее время не используется, данное словосочетание, зафиксированное законодателем в п. «а» ч. 7 ст. 79 УК РФ, должно быть заменено на «административное наказание».

Ученые, исследующие вопросы уголовного и уголовно-исполнительного права, в большинстве своем не подвергают сомнению обоснованность и логичность рубрикации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и сходятся во мнении, что гл. 20 КоАП РФ содержит перечень нарушений общественного порядка¹, и тем самым совершение правонарушений, предусмотренных этой главой, является одним из оснований применения описанных выше правоограничений.

Вышеизложенное свидетельствует о назревшей необходимости изменения подхода к определению родового объекта административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и перемещения названной нормы в главу 19 КоАП РФ. Названная мера, во-первых, позволит отчасти обеспечить соответствие рубрикации закона требованиям законодательной техники; во-вторых, исключит возможность неправильного толкования норм административно-деликтного законодательства и, в-третьих, будет способствовать надлежащей защите прав и законных интересов граждан от необоснованных действий и решений государственных органов и их должностных лиц.

Видовой объект административного правонарушения – это разновидность родового объекта, специфическая группа общественных отношений, общих для ряда правонарушений одного рода². Занимая промежуточное положение между родовым и непосредственным объектами, видовой объект является подсистемой родового объекта, находясь с ним в соотношении «род – вид», «целое – часть», и в отличие от последнего объединяется на основе не однородности, а тождественности или большой степени сходства (один вид) общественных отношений. Таким образом, внутри видového объекта общественные отношения более тесно связаны между собой, нежели внутри родо-

¹ См.: Уголовное право России. Часть Общая : учебник для вузов / под ред. Л.Л. Кругликова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 318; Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. проф. Б. В. Здравомыслова. 2-е изд., перераб. и доп. М: Юристь, 1999. С. 423.

² См., напр.: Уголовное право России. Часть Общая : учебник для вузов / под ред. Л.Л. Кругликова; Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 490.

вого, они имеют не просто сходную, а единую сущность. «Учет видовых объектов способствует улучшению организации профилактической работы по предупреждению, пресечению правонарушений, позволяет сконцентрировать внимание на их конкретных особенностях»¹.

Видовым объектом правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере установленного порядка исполнения административных наказаний. На наш взгляд, кроме анализируемого состава, защиту данного видового объекта обеспечивают ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ (управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством), ч. 3 ст. 12.7 КоАП РФ (передача управления транспортным средством лицу, лишенному права управления транспортным), ст. 14.23 КоАП РФ (осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом), ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ (самовольное оставление места отбывания административного ареста), ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации), ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение от отбывания обязательной работы), ст. 20.28 КоАП РФ (организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности).

Непосредственный объект – это те общественные отношения, на которые посягает данное конкретное административное правонарушение. Непосредственный объект может быть индивидуальным либо совпадать у нескольких правонарушений, может охраняться одной или несколькими нормами. Он является признаком каждого конкретного состава административного правонарушения, и именно ему причиняется вред от конкретного админи-

¹ Печеницын В.А. Состав административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : учебное пособие. Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1988. С. 22.

стративно-правового деликта. Выделение непосредственного объекта, кроме прочего, имеет решающее значение при нормативном закреплении вида и размера административного наказания за конкретное административное правонарушение, так как каждый из непосредственных объектов имеет различную социальную ценность.

Следует заметить, что отдельные административные правонарушения причиняют или могут причинить вред одновременно нескольким различным непосредственным объектам административно-правовой охраны. В таких случаях принято выделять основной и дополнительный (факультативный) объекты административного правонарушения. Под основным объектом понимается общественное отношение, охрану которого стремился обеспечить законодатель при закреплении в нормах КоАП РФ или в нормах закона субъекта Российской Федерации соответствующего административно-правового деликта. Дополнительным объектом правонарушения может быть признано общественное отношение, неизбежно оказывающееся под угрозой причинения ущерба при посягательстве на основной объект. При этом общественное отношение, выступающее в качестве дополнительного объекта правонарушения, хотя и заслуживает самостоятельной правовой защиты, в данном конкретном случае попутно обеспечивается административно-правовой охраной.

К многообъектным, среди прочих, относится и правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в результате совершения которого страдают одновременно два охраняемых законом общественных отношения: во-первых, установленные порядок и правила исполнения наказания в виде административного штрафа, во-вторых, финансовые интересы государства. Не выступая обязательным признаком состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и не оказывая влияния на квалификацию, названный факультативный объект имеет важное юридическое значение, усиливая общественную опасность правонарушения.

Не менее существенное значение для квалификации имеет объективная сторона административного правонарушения, то есть система предусмотрен-

ных нормами административного права признаков, характеризующих его внешнее проявление. Признаки объективной стороны традиционно классифицируются на основные и факультативные. К первой группе относятся общественно опасное деяние (действие, бездействие), а для правонарушений с материальным составом, кроме того, общественно опасное последствие (материальный или нематериальный вред, ущерб от посягательства), а также прямая причинная связь между общественно опасным деянием и общественно опасными последствиями. К факультативным признакам объективной стороны принято относить время, место, способ, средства, орудия, обстановку совершения административного правонарушения.

Грамматическое толкование ч. 1 ст. 20.25 и ст. 32.2 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что состав рассматриваемого административного правонарушения по законодательной конструкции является формальным, и тем самым правонарушение считается оконченным с момента совершения противоправного деяния вне зависимости от наступления общественно опасных последствий. Факультативных признаков, влияющих на квалификацию правонарушения, объективная сторона состава ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ не содержит.

Противоправное поведение, образующее объективную сторону анализируемого административного правонарушения, выражается исключительно в форме бездействия, которое может быть выполнено одним из следующих способов:

- 1) путем невнесения либо невыполнения действий по переводу суммы штрафа в кредитную организацию. При этом под невнесением суммы штрафа следует понимать бездействие лица, выразившееся в невыполнении обязанности по уплате соответствующей суммы путем расчета наличными деньгами. Под невыполнением действий по переводу следует понимать бездействие лица, выразившееся в невыполнении обязанности по перечислению соответствующей суммы со своего счета на счет получателя штрафа.

Объективная сторона рассматриваемого административного правонарушения образуется и в том случае, когда лицо уплачивает сумму админи-

стративного штрафа после истечения установленного в законе срока его добровольной уплаты. Этот срок определен в ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ и составляет 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных Кодексом. Таким образом, в КоАП РФ закреплены два варианта определения момента начала течения названного срока:

– когда лицу, привлеченному к административной ответственности, отсрочка или рассрочка уплаты административного штрафа не предоставлялись, срок добровольной уплаты административного штрафа исчисляется с момента вступления постановления о назначении административного штрафа в законную силу;

– при условии предоставления лицу, привлеченному к административной ответственности, отсрочки или рассрочки исполнения постановления о назначении административного штрафа срок добровольной уплаты исчисляется с даты истечения срока отсрочки или рассрочки.

Следует заметить, что уплата штрафа с незначительным пропуском срока, установленного ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, например при внесении штрафной суммы на следующий день после истечения установленного срока, не исключает противоправности совершенного деяния;

2) путем внесения или перевода неполной суммы административного штрафа в кредитную организацию. Под неполной суммой административного штрафа следует понимать положительный показатель разности наложенного и уплаченного штрафа, причем величина этого показателя не имеет значения для квалификации. Зачастую неполное внесение суммы штрафа связано с взиманием комиссионного сбора при оплате штрафа с использованием платежных терминалов. Следует отметить, что в ходе проведенного нами социологического исследования ряд сотрудников, обращая внимание на указанную проблему, предлагают установить нормативный запрет на взимание комиссионных сборов с операций по внесению сумм административных штрафов через платежные терминалы. Однако поскольку указанная форма предоставле-

ния услуг осуществляется кредитными организациями в целях извлечения прибыли, вряд ли указанное предложение может быть реализовано.

Здесь следует обратить внимание на то, что зачастую в случаях неполной уплаты административного штрафа, а также в случаях незначительного пропуска срока уплаты административного штрафа судьи, рассматривающие дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, принимают решение об освобождении лица от административной ответственности с применением ст. 2.9 КоАП РФ в связи с малозначительностью деяния. Однако правомерность и обоснованность подобных решений не всегда являются бесспорными.

Так, КоАП РФ не содержит определения малозначительного правонарушения, отсутствуют в российском законодательстве (административном и уголовном) и критерии отнесения того или иного деяния к указанной категории, хотя в трудах ученых высказывается мнение о возможности и необходимости формирования перечня критериев, позволяющих однозначно решать вопросы отнесения конкретного деяния к малозначительному правонарушению, и можно встретить попытки систематизации таких критериев¹. Тем не менее анализ научной и учебной литературы позволяет сделать вывод о том, что большинство ученых, исследовавших вопрос применения ст. 2.9 КоАП РФ, сходятся во мнении об оценочном характере категории «малозначительность правонарушения», считая, что в основе применения данной формы освобождения от административной ответственности должно лежать субъек-

¹ Подр.: Цуканов Н. Н. Актуальные проблемы применения КоАП РФ : административно-процессуальные аспекты деятельности подразделений ГУВД по Красноярскому краю : методические рекомендации / Н. Н. Цуканов, А. В. Жильцов. Красноярск : СибЮИ МВД России, 2007. С. 8–12; Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц : монография. М.: Норма, 2013; Логинова Е. С. К вопросу о возможности применения положений о малозначительности к правонарушениям, посягающим на общественные отношения по охране атмосферного воздуха // Российская юстиция. 2012. № 8; Шерстобоев О. Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // Российская юстиция. 2008. № 10; Гуменюк Т. А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2006. № 11; Ломакина Л. А. Понятие малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ // Журнал российского права. 2012. № 9.

тивное усмотрение лица, обладающего административно-юрисдикционными полномочиями. Ряд авторов категорично высказываются против выделения каких-либо универсальных критериев малозначительности, предлагая оставить данный вопрос на усмотрение юрисдикционных органов. Например, А.В. Непринцев по этому поводу пишет: «стремление привести все признаки деяния к общему знаменателю заведомо не может дать желаемого результата, поскольку отсутствие в тексте ст. 2.9. КоАП РФ каких-либо пояснений, уточнений, ссылок, оговорок свидетельствует о том, что законодатель использовал понятие «малозначительность» именно в его буквальном смысле, определяемом исключительно объективной стороной правонарушения»¹.

Попытку разрешения вопросов отнесения того или иного деяния к категории «малозначительных правонарушений» предпринимали и высшие судебные органы Российской Федерации. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» предлагает считать малозначительным административным правонарушением действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Кроме того, в указанном постановлении названы обстоятельства, которые не могут использоваться правоприменителем в качестве оснований для признания деяния малозначительным, к таковым, в частности, относятся: 1) личность привлекаемого к ответственности лица; 2) его имущественное положение; 3) добровольное устранение последствий правонарушения; 4) возмещение причиненного ущерба. Эти обстоятельства согласно ч. 2

¹ Непринцев А. В. Еще раз о малозначительности административных правонарушений // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 70–72.

и 3 ст. 4.1 КоАП РФ должны учитываться при назначении административного наказания.

Несколько иные выводы относительно правил применения ст. 2.9 КоАП РФ делает Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 2 июня 2006 года № 10: «При квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям»¹. Аналогичную правовую позицию занимает Конституционный Суд Российской Федерации².

Как было указано выше, принятие решения о признании деяния малозначительным входит в круг вопросов, принимаемых на основе субъективного усмотрения уполномоченного должностного лица. Наряду с этим существует подход, согласно которому отдельные виды административных правонарушений в силу их общественной опасности ни при каких обстоятельствах не могут быть квалифицированы как малозначительные³. Однако, на наш взгляд, малозначительность представляет собой характеристику не вида административного правонарушения или его состава, а непосредственно самого противоправного деяния. Таким образом, малозначительным может быть признано правонарушение, предусмотренное любой статьей КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, независимо от вида и размера наказания, предусмотренного в санкции, характера самого состава (материальный или формальный) и объек-

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011), п. 18 // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Птицефабрика "Сибирская губерния"» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 2.9 и ч. 6 ст. 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 248-О-О. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08. 2010).

³ См., напр.: Логинова Е. С. К вопросу о возможности применения положений о малозначительности к правонарушениям, посягающим на общественные отношения по охране атмосферного воздуха // Российская юстиция. 2012. № 8.

та посягательства. Как отмечается в постановлении Президиума ВАС РФ от 5 февраля 2013 года № 11417/12 по делу № А40-125892/11-149-848: «в пункте 18.1 постановления № 10 указано, что при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ. Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий»¹.

На наш взгляд, при принятии решения об освобождении лица от административной ответственности с применением ст. 2.9 КоАП РФ оценке должны подвергаться:

– характер и содержание внешнего процесса совершения противоправного деяния (форма совершения противоправного деяния (действие или бездействие); степень интенсивности совершенных лицом противоправных действий; продолжительность совершения деяния (при длящемся правонарушении); время, место и обстановка совершения противоправного деяния);

– характер и степень негативных последствий совершенного административного правонарушения (размер причиненного материального ущерба; характер и степень вреда причиненного охраняемым законом интересам личности, общества и государства правонарушением с формальным составом; степень социальной значимости общественных отношений пострадавших в

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 10.11.2011).

результате совершенного деяния, а равно общественных отношений, которым угрожает конкретное правонарушение);

– субъективное отношение лица к совершенному им административному правонарушению (форма вины, с которой совершено правонарушение; направленность умысла в момент совершения административного правонарушения; обстоятельства, предопределившие окончание административного правонарушения; отношение правонарушителя к совершенному им деянию).

Анализ положений, закрепленных в ч. 1 ст. 28.9, п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 и п. 4 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ, позволяет сделать вывод, что решение о признании деяния малозначительным и освобождении лица, виновного в его совершении, от административной ответственности принимается на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении или на стадии пересмотра постановлений лицами, обладающими соответствующими полномочиями в соответствии с положениями гл. 23 КоАП РФ. Лицо, возбуждавшее дело, осуществлявшее административное расследование либо участвовавшее в подготовке материалов для рассмотрения, не уполномоченное самостоятельно рассматривать данную категорию дел об административных правонарушениях, не обладает правом освободить лицо от административной ответственности по ст. 2.9 КоАП РФ, хотя, как представляется, может об этом ходатайствовать.

Решение об освобождении лица от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения оформляется постановлением о прекращении производства по делу об административном правонарушении либо на стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях – решением об отмене постановления и о прекращении производства по делу. Тем самым в результате принятия рассматриваемого решения лицо, совершившее объективно противоправное деяние, освобождается от всех юридических последствий административной ответственности.

Исходя из вышеизложенного, следует констатировать, что возможности, представляемые правоприменителю ст. 2.9 КоАП РФ, являются недостаточными и не всегда позволяют адекватно реагировать на совершение лицом административного правонарушения. В рассматриваемом контексте интересными выглядят предложения Н.Н. Цуканова обратить внимание на альтернативные способы реагирования на выявленные административные правонарушения, и в частности опыт применения «формального предупреждения», реализуемого правоохранительными структурами Англии.¹ Данная мера отражает факт совершения лицом правонарушения, но не влечет применения к лицу административного наказания и его привлечения к административной ответственности. На наш взгляд, целесообразно «приспособить» этот инструмент для использования в отечественной правовой модели применения административной ответственности за неуплату административного штрафа. Думается, это позволит в необходимых случаях без нарушения законодательства освободить лицо от административного наказания, обеспечив при этом достижение цели административной ответственности. Отметим, что речь может идти о применении указанного альтернативного средства не только для целей применения ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, но и других административных правонарушений, перечень которых будет определяться законодателем.

Полагаем необходимым дополнить примечание к ст. 20.25 КоАП РФ пунктом 4 следующего содержания:

«4. Лицо, впервые совершившее административное правонарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, может быть освобождено от административного наказания, если оно раскаялось в совершении административного правонарушения и до момента возбуждения дела об административном правонарушении оплатило административный штраф в полном объеме. Об освобождении лица от наказания в соответствии со ст. 28.2.1 настоящего Кодекса составляется протокол формального предупреждения»;

¹ Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / научн. ред. Ю.П. Соловей. Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012. С. 222.

– дополнить КоАП РФ статьей 28.2.1 следующего содержания:

«Статья 28.2.1. Протокол формального предупреждения

Об освобождении лица от административного наказания в случаях, предусмотренных статьями раздела II настоящего Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, составляет протокол формального предупреждения.

В протоколе формального предупреждения указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого составлен протокол, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица, должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых составляется протокол, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая основания составления протокола формального предупреждения, предупреждение о недопустимости совершения административных правонарушений и правовых последствиях, связанных с привлечением к административной ответственности.

Протокол формального предупреждения подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом, должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых он составлен.

Копия протокола формального предупреждения вручается под расписку физическому лицу, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых он составлен».

Также следует дополнить часть 1 статьи 24.5 пунктом 3.1 следующего содержания: «Освобождение лица от административного наказания с составлением протокола формального предупреждения».

Использование указанного подхода, на наш взгляд, во-первых, позволит повысить уровень взыскиваемости административных штрафов и, во-вторых, создаст условия адекватного реагирования на ситуации, в которых цели административной ответственности могут быть достигнуты без применения административных наказаний, а освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности с применением ст. 2.9 КоАП РФ нецелесообразно или невозможно. При этом формальное предупреждение отличается от предупреждения как вида административного наказания и позволяет существенно упростить процедуру реагирования на факт совершения противоправного деяния без потери в качестве такого реагирования (другие отличительные черты этих мер воздействия приведены в таблице 1).

Значение для правильной квалификации деяния в качестве административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, имеет и сам вид обязательного платежа – административный штраф, обязанность уплаты которого не выполнена виновным. Данный элемент состава рассматриваемого административного правонарушения позволяет отграничить его от таких смежных составов, как, например, нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса) (ст. 15.8 КоАП РФ); нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст. 15.16 КоАП РФ); невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41 КоАП РФ); несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21 КоАП РФ) и др.

Таблица 1

СООТНОШЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КАК МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ, УСТНОГО ЗАМЕЧАНИЯ
И ФОРМАЛЬНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Критерий сравнения	Предупреждение	Устное замечание	Формальное предупреждение
Условия применения	<p>Может назначаться в пределах санкции статьи, предусматривающей ответственность за конкретное административное правонарушение (ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ)</p>	<p>Может применяться в связи с совершением любого малозначительного правонарушения вне зависимости от видов и размера наказаний, предусмотренных санкцией соответствующей статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации</p>	<p>Может применяться в случаях, прямо предусмотренных в разделе II КоАП РФ или законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях</p>
Процессуальное оформление	<p>Постановление о назначении административного наказания (п. 1 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ)</p>	<p>Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ)</p>	<p>Протокол формального предупреждения (ст. 28.2.1 КоАП РФ)</p>
Характер юридических последствий применения	<p>Лицо, которому объявлено предупреждение, считается привлеченным к административной ответственности и может испытывать все связанные с этим негативные последствия.</p> <p>Обстоятельством, отягчающим административную ответственность, признается повторное совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию (п. 2 ч. 1 ст. 4.3, ст. 4.6 КоАП РФ)</p> <p>Повторное совершение отдельных административных правонарушений образует самостоятельные (квалифицированные) составы, например ч. 3 ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.7 КоАП РФ и т.д.</p>	<p>По общему правилу правовых последствий не влечет, хотя прекращение дела по малозначительности служит формой констатации факта нарушения закона</p>	<p>Протокол формального предупреждения отражает факт совершения лицом правонарушения, не влечет применения к лицу административного наказания и его привлечения к административной ответственности</p>

Субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, являются физические вменяемые лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста, должностные лица, а также юридические лица.

Субъективная сторона административного правонарушения представляет собой совокупность признаков, характеризующих внутреннее, психическое отношение лица к содеянному¹.

Комментируя ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, ученые расходятся во мнении относительно форм вины, с которыми может быть совершено данное противоправное деяние. Так, Е.Н. Сидоренко указывает: «Правонарушение, предусмотренное ч. 1 комментируемой статьи, может быть совершено не только умышленно, но и по неосторожности (что встречается достаточно редко)»². Противоположную позицию высказывают А.Н. Гуев³, Ю.М. Козлов⁴, которые утверждают, что такое деяние может быть совершено исключительно умышленно, при этом умысел может быть только прямым.

Думается, что с субъективной стороны рассматриваемое административное правонарушение характеризуется виной, выраженной, как правило, в форме косвенного умысла, то есть лицо сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и, не желая наступления последних, сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ).

При этом нами не исключается возможность квалификации деяния лица по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в случае совершения рассматриваемого деяния с прямым умыслом, а также по неосторожности, например в случаях, когда бухгалтер, несмотря на поручение индивидуального предпринимателя, в от-

¹ См.: Кисин В. Р. Указ. соч. С. 27.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006, С. 715.

³ Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Издательство «Экзамен», 2007. С. 611.

⁴ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 806.

ношении которого вынесено постановление о назначении наказания, не переводит сумму штрафа на соответствующий счет, либо при неуплате штрафа третьим лицом по просьбе физического лица, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания. По неосторожности данное деяние совершается и в тех случаях, когда привлеченное к административной ответственности лицо после вступления в законную силу постановления о назначении наказания выезжает за пределы России либо в местность, где отсутствует возможность внести, перевести сумму административного штрафа, рассчитывая вернуться до истечения установленного законом срока уплаты. В перечисленных и подобных случаях деяние совершено лицом по неосторожности, выраженной в форме самонадеянности, при этом не вызывает сомнения необходимость привлечения его к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Аналогичным образом должен решаться вопрос в случае неуплаты административного штрафа, если неосторожность выражена в форме небрежности, когда лицо не предвидело, что обязанность по уплате не будет выполнена, хотя по обстоятельствам дела могло и должно было это предвидеть. Например, если лицо отложило уплату штрафа на конец срока, определенно по ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, рассчитывая на получение каких-либо дополнительных доходов (кредита, премии и т.д.), и, не получив их, оказалось в условиях невозможности исполнения соответствующей обязанности.

От административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, следует отграничивать неуплату административного штрафа, совершенную невиновно. Подобная ситуация может возникнуть в случае, если лицо в период течения срока добровольной уплаты административного штрафа оказалось в условиях, исключающих возможность внесения, перевода суммы административного штрафа в кредитную организацию, например было осуждено к наказанию, связанному с лишением свободы, помещено в психиатрический стационар и т.п. В подобных случаях дело об ад-

министративном правонарушении должно быть прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Подводя итоги проведенного нами исследования административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, в ее историческом, сравнительно-правовом и материально-правовом аспекте, отметим наличие резерва для модернизации этой области административно-деликтного права. При этом выглядит обоснованным включение в арсенал правоприменителя, помимо традиционно используемых мер административного принуждения, правового инструментария, позволяющего достичь цели рассматриваемой административной ответственности посредством применения иных средств и способов правового воздействия на неплательщиков штрафов.

ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕУПЛАТУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА В СРОК, УСТАНОВЛЕННЫЙ ЗАКОНОМ

§ 1. Правовая основа участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом

Вопросы применения права (правоприменительной деятельности) рассматриваются во множестве научных работ по теории права¹. При этом, говоря о сущности этой специфической формы непосредственной реализации правовых норм, ученые сходятся во мнении относительно ее признаков, к каковым, как правило, относят: 1) властный характер правоприменения, которое всегда осуществляется в одностороннем порядке вне зависимости от воли подвластной стороны правоотношения, носит обязательный характер и обеспечивается государственным принуждением; 2) наличие у субъекта осуществления рассматриваемой деятельности нормативно-установленных полномочий; 3) процессуально-процедурный характер правоприменительной деятельности, которая осуществляется в четкой процессуальной форме и урегулирована процессуальным законодательством; 4) направленность на урегулирование конкретного дела и разовый индивидуально-определенный характер. Целью применения права является реализация соответствующего правового предписания.

Исходя из изложенного, под применением административной ответственности в настоящей работе будет пониматься осуществляемая в формах, урегулированных процессуальными нормами Кодекса Российской Федера-

¹ Абдуллаев М. И. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004; Теория государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. М.: Изд. «Зерцало», 2004; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник М.: Юрист, 2004; Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник. М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007; Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. М.: Городец, 2003.

ции об административных правонарушениях, властная деятельность уполномоченных на то субъектов, направленная на выражение негативной государственной оценки противоправного поведения виновного.

В качестве материального результата применения административной ответственности выступает решение компетентного субъекта административной юрисдикции, выраженное в форме индивидуализированного правоприменительного акта – постановления о назначении административного наказания. Применение административной ответственности завершается после доведения указанного акта до сведения заинтересованных лиц, то есть административная ответственность является примененной после завершения стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.

Отметим, что данная точка зрения разделяется далеко не всеми специалистами в области применения административной ответственности, в связи с чем важно акцентировать внимание на вопросе о соотношении таких юридических категорий, как «применение административной ответственности» и «исполнение административных наказаний».

Сегодня традиционным является подход, согласно которому исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях является частью (стадией) производства по делам об административных правонарушениях¹. Следует констатировать, что подавляющее большинство сторонников этой точки зрения, как правило, не приводят аргументов в ее пользу, признавая названное соотношение рассматриваемых правовых категорий аксиоматичным. В редких случаях, когда предпринимались попытки обоснования необходимости признать исполнение административных наказаний частью производства по применению административной ответственности, аргументация ученых сводилась к констатации наличия логической связи этой

¹ См., напр.: Дугенец А.С., Масленников М.Я. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 2–11; Хохлова Т.Н. Производство по делам об административных правонарушениях в федеральных органах налоговой полиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 35.

«стадии» с соответствующим административным производством, а также единства нормативного правового регулирования, осуществляемого посредством Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако обоснованность указанной точки зрения вызывает вопросы как при рассмотрении ее с позиции теории административного права, так и в контексте действующего административно-деликтного законодательства.

Альтернативный взгляд на рассматриваемую проблему был высказан Н.Н. Цукановым, который утверждает, что производство по делам об административных правонарушениях и производство по исполнению постановлений о назначении административных наказаний являются логически взаимосвязанными, но с формальной точки зрения разными видами административных производств¹. При этом сложно не согласиться с главным тезисом автора об отсутствии единства существенных признаков правовой природы рассматриваемых видов административных производств: различие их целей, задач, принципов, субъектного состава, сроков и т.д. Учитывая изложенное, в настоящем исследовании вопросы исполнения административных наказаний, назначаемых за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не рассматриваются.

Особенностью применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, является отнесение этой деятельности к исключительной компетенции судей, а при совершении рассматриваемых административных правонарушений несовершеннолетними – районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Таким образом, сотрудники органов внутренних дел не осуществляют ее непосредственное применение. Вопросы, возникающие на стадии рассмотрения данной категории дел, выхо-

¹ См. подр.: Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : дис. ... докт. юрид. наук. Омск, 2011. С. 42–44; Цуканов Н.Н. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 15–20.

дят за рамки предмета настоящего исследования и в данной работе не исследуются.

При этом механизм применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, представляющий собой систему правовых и организационных средств, обеспечивающую своевременное и правильное разрешение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не ограничивается деятельностью уполномоченных субъектов на стадии рассмотрения дел. Элементами указанного механизма служат: выявление факта неуплаты административного штрафа; возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Таким образом, органы внутренних дел (полиция), участвуя в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, непосредственно выявляют административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, возбуждают соответствующие дела, а также создают необходимые условия для их своевременного и правильного разрешения, в том числе посредством применения принудительных мер административно-процессуального обеспечения. Очевидно, что объективная способность и возможность органов внутренних дел (полиции) участвовать в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в установленный законом срок должна быть обеспечена правовыми нормами, закрепляющими правовой статус этой правоохранительной структуры.

Традиционно под правовым статусом понимается урегулированная правовыми нормами совокупность взаимосвязанных элементов, определяющих положение субъекта, вступающего в конкретное правоотношение. В настоящей работе в качестве методологической основы изучения правового статуса органа внутренних дел как участника производства по делам об ад-

министративных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, нами используется подход, предложенный Д.Н. Бахрахом¹ и дополненный А.Ю. Якимовым², согласно которому правовой статус коллективных субъектов определяется его целью и задачами (целевой блок), предметной, функциональной и территориальной компетенцией (компетенционный блок), особенностей построения формальных организационных звеньев (структурно-организационный блок), а также особенностей его ответственности.

Безусловно, важнейшим элементом правового статуса любого государственного органа являются стоящие перед ним цель и задачи, которые формулируются исходя из социальных потребностей граждан и организаций и подлежат закреплению в статусном нормативном правовом акте. Как справедливо отмечает Ю.П. Соловей: «Вопрос о задачах и функциях милиции – это вопрос о характере и пределах ее вмешательства в частную и общественную жизнь, и поэтому четкое их обозначение в законе служит, в свою очередь, фактором последующего адекватного правового регулирования деятельности милиции»³. Безусловно, данное утверждение сохраняет актуальность для современных условий функционирования полиции.

Целевой блок правового статуса полиции урегулирован в ст. 1 Федерального закона «О полиции». При этом, вопреки традиции структурирования статусных законов, указанный нормативный правовой акт не устанавливает конкретного перечня задач, возлагаемых на полицию, а определяет ее назначение.

Очевидно, что закрепление в законе целевого предназначения конкретного формального организационного звена российской правоохранительной системы призвано стать основным ориентиром для определения необходимого и достаточного объема представляемых ему полномочий, а также для

¹ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М.: Бек, 1993. С. 25.

² Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография. М. : Проспект, 1999. С. 33.

³ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993. С. 91.

формирования в его структуре соответствующих организационных единиц, специально предназначенных для их (полномочий) реализации.

Наряду с этим следует отметить, что сегодня законодательство не дает четкого и однозначного ответа на вопрос о том, какая из целей (задач) решается сотрудниками органов внутренних дел в процессе их участия в применении административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, следовательно, и ответ на вопрос о соответствии указанной деятельности полиции ее целевому предназначению остается открытым.

Тем не менее анализ сущности административной ответственности за неуплату административного штрафа и практики участия полиции в реализации механизма ее применения позволяет, на наш взгляд, сделать вывод о том, что основной целью выявления административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и возбуждения соответствующих дел является защита установленного порядка управления от противоправных посягательств, способных внести элементы дезорганизации в упорядоченное функционирование полиции. При этом участие полиции в применении административной ответственности за неуплату административного штрафа является не единственным средством достижения обозначенной цели, например, ту же направленность имеет полицейское противодействие совершению административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.25, 19.3–19.7, 19.11–19.14 19.24 КоАП РФ и т.п.

Исходя из изложенного, на наш взгляд, было бы уместным дополнить ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции» упоминанием об участии полиции в защите установленного порядка управления от противоправных посягательств как об одном из основных элементов целевого предназначения этой правоохранительной структуры.

Важнейшим элементом правового статуса любого государственного органа выступает его компетенция, под которой традиционно понимается система полномочий (прав и обязанностей) этого органа, носящих внеш-

невластный характер¹. Соглашаясь с этим, под компетенцией полиции как субъекта реализации механизма применения административной ответственности в настоящей работе мы будем понимать нормативно закреплённую совокупность полномочий по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, возбуждению соответствующих дел, а также созданию иных условий по обеспечению всестороннего, полного, объективного и своевременного их разрешения в соответствии с законом.

Компетенционный блок правового статуса полиции как субъекта участвующего в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, очерчивается спецификой возлагаемых на данный орган функций, обслуживаемой территорией, и другими факторами, связи с чем в научной литературе принято выделять функциональную, территориальную предметную и процессуальную компетенции².

В п. 1 и 5 ст. 2 Федерального закона «О полиции» закреплены основные направления деятельности полиции, на которых базируются полномочия (права и обязанности), обеспечивающие возможность функционирования данного элемента правоохранительной системы Российской Федерации и осуществлять реализацию механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом. Наряду с этим в действующем законодательстве отсутствует конкретный перечень функций, подлежащих фактической реализации полицией при участии в процессе применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

В научной литературе можно встретить различные классификации функций органов внутренних дел³, при этом в качестве методологической основы рассмотрения данного вопроса нами избран подход, предложенный

¹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 26–27.

² См.: Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 35.

³ См., напр.: Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел: Часть Общая : учебник. М.: МЮИ МВД России, 1996. С.218–221.

Ю.П. Соловьев¹. В качестве функций органов внутренних дел автор выделяет надзор, содействие, охрану, сыск, дознание, юрисдикцию, исполнение наказаний. Участвуя в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, полиция осуществляет лишь некоторые из них.

В первую очередь – надзорную функцию, под которой для целей настоящего исследования будет пониматься систематическое наблюдение органов управления за точным и неуклонным выполнением общеобязательных правил в целях предупреждения, пресечения их нарушений, выявления и привлечения нарушителей к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия². Причем речь идет не о пассивном сопоставлении фактически наблюдаемых общественных явлений с законодательными установлениями, но активном вмешательстве полиции в соответствующие ситуации³.

Надзорная функция реализуется сотрудниками полиции до возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и поэтому регулируется не процессуальными нормами КоАП РФ, а специальным нормативным правовым актом, регламентирующим правовой статус полиции, – Федеральным законом «О полиции» (в главе 3 «Обязанности и права полиции»), а порядок ее осуществления закреплен в ведомственных нормативных правовых и локальных нормативных актах. Так, например, руководствуясь п. 86 приказа МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения», при выявлении факта совершения административного правонарушения сотрудники ДПС ГИБДД, кроме всего прочего, осуществляют проверку правонарушителя на предмет уплаты им ранее наложенных административных штрафов.

¹ См.: Соловей Ю.П. Указ. соч. С. 107.

² Разаренов Ф. С., Котюргин С. И. Административный надзор советской милиции. – М.: Академия МВД СССР, 1979. – С. 10.

³ Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 40.

Аналогичным образом функцию надзора реализуют сотрудники дежурных частей органов внутренних дел. В п. 13 приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» закреплена обязанность оперативного дежурного осуществлять проверку наличия сведений о доставленных лицах по оперативно-справочным, криминалистическим и розыскным учетам МВД России¹. Таким образом, реализация полицией функции надзора обеспечивает выявление административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ; именно при реализации данной деятельности устанавливается наличие повода к возбуждению соответствующих дел.

Важнейшей функцией полиции является исполнение административных наказаний. В контексте данного исследования речь идет о полномочиях по принятию ряда процессуальных решений и совершению комплексно-процессуальных и организационных действий, а также материально-технических операций, связанных с осуществлением: 1) контроля вступления постановления о назначении административного штрафа в законную силу; 2) контроля за добровольным исполнением обязанности своевременной и полной уплаты суммы административного штрафа, лицом, привлеченным к административной ответственности; 3) установления местонахождения лица, в отношении которого имеются основания полагать, что оно в установленный срок не уплатило административный штраф, обеспечения его явки для дачи объяснений и (или) составления протокола об административном правонарушении и т.п. Основным отличием исполнения административных наказаний в виде штрафа от реализации функции надзора является то, что первая специально предназначена для контроля полноты и своевременности исполнения административных наказаний (в том числе административного штрафа) и возлагается на специально созданные для осуществления этой дея-

¹ См.: Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан : приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 (ред. от 19.06.2014), п. 13 // Российская газета. 2012. 11 июля; 17 августа (уточнение).

тельности подразделения полиции, осуществляющие свою деятельность на всех уровнях функционирования органов внутренних дел.

Еще одной функцией, осуществляемой полицией в рамках механизма применения рассматриваемого вида административной ответственности, является охрана. В контексте применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, эта правоохранительная функция реализуется сотрудниками полиции при обеспечении установленного режима специальных помещений органов внутренних дел, предназначенных для содержания лиц, задержанных в административном порядке. Обратим внимание, что при кажущейся очевидности данной формы реализации функции охраны в действующем законодательстве о полиции она не выделяется в качестве самостоятельного направления деятельности полиции и не возлагается на нее (полицию) в качестве обязанности. Так, в п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» говорится лишь об обязанности охраны задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста. Отметим для сравнения, что в ранее действовавшем законодательстве о милиции обязанность по охране лиц, задержанных в административном порядке, была прямо установлена в п. 16 ст. 10 Закона Российской Федерации «О милиции». Таким образом, функция охраны лиц, задержанных в административном порядке за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, осуществляется на основании иных нормативных правовых актов¹.

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 27.6; Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 (ред. от 26.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 42, ст. 4077; Об утверждении Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 301 (ред. от 26.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17, ст. 1975 и др.

Важное место среди функций полиции, осуществляемых при реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, является осуществление содействия иным органам. Сотрудники полиции в пределах своих полномочий оказывают помощь государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, что прямо закреплено в ст. 10 Федерального закона «О полиции».

Не вызывает сомнений значимость этой функции полиции в обеспечении применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, что обусловлено, в частности, отсутствием у большинства органов, наделенных полномочиями возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, ресурсов, необходимых для полноценного осуществления соответствующего административного производства. Например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав или административные комиссии не обладают необходимыми силами и средствами для установления местонахождения лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, обеспечения его доставления, административного задержания и т.д.

В этих условиях следует говорить об особой роли полиции как правоохранительной структуры, которая в силу специфики своего целевого предназначения осуществляет работу в круглосуточном режиме, обладает широкими полномочиями по доставлению граждан и их административному задержанию, имеет возможности тотальной проверки лиц, привлекаемых к административной ответственности на предмет уплаты ими административных штрафов и т.д., иными словами, обладает гораздо большими по сравнению с иными органами возможностями в рассматриваемой сфере.

Сегодня функция содействия реализуется полицией путем оказания помощи в выявлении административных правонарушений, предусмотренных

ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, установления места нахождения лиц, их совершивших, а также посредством применения отдельных мер процессуального обеспечения при наличии официального обращения в органы внутренних дел должностных лиц иных органов либо при проведении совместных мероприятий с другими органами власти¹.

При этом, на наш взгляд, имеются значительные резервы для совершенствования нормативного правового регулирования и организации деятельности полиции в процессе реализации этой функции: это модернизация правовой основы, определяющей ее предметную и территориальную компетенцию, создание организационных условий для эффективного осуществления такой деятельности (формирование и обеспечение бесперебойного функционирования единого (межведомственного) информационного банка данных, содержащего информацию о назначенных административных наказаниях, обеспечение надлежащей степени интенсивности взаимодействия) и т.д.

Исключительное значение в определении правового статуса коллективного субъекта административно-правовых отношений имеет его «предметная компетенция». В науке административного права принято считать, что указанный элемент компетенционного блока правового статуса полиции представляет собой установленный круг дел об административных правонарушениях, по которым должностные лица органов внутренних дел уполномочены осуществлять производство². При этом в контексте данного исследования первостепенное значение имеет вопрос о возможности и целесообразности изменения закрепленного в п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ правила, предполагающего возможность возбуждения дел, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, исключительно должностными лицами органов, вынесших постановление о наложении административного штрафа.

¹ Например, оперативно-профилактическая операция «Должник», проводимая совместно с Федеральной службой судебных приставов.

² См., напр.: Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 77.

Сегодня в обеспечении применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, кроме органов внутренних дел (полиции), принимают участие более 60 субъектов, при этом закон ориентирует правоприменителя на необходимость реагирования лишь на факты неуплаты административных штрафов, которые сам этот правоприменитель и назначил (см. таблицу 2).

Таблица 2

ПОЛНОМОЧИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ПО СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ ПО Ч. 1 СТ. 20.25 КОАП РФ

<i>Субъект административной юрисдикции, вынесший постановление о назначении административного штрафа</i>	<i>Субъект административной юрисдикции, уполномоченный на составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ</i>
судья арбитражного суда	судебный пристав-исполнитель
судья районного суда, судья гарнизонного военного суда, мировой судья	
административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав	член административной комиссии, член комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав
должностные лица	должностное лицо, вынесшее постановление, любое должностное лицо, проходящее службу в органе, от имени которого (органа) было вынесено постановление
должностные лица, уполномоченные назначать административный штраф в соответствии с кодексами (законами) субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях	должностные лица органов, от имени которых был назначен административный штраф

Очевидно, что при приложении совместных усилий в процессе обеспечения своевременного и правильного разрешения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, эффективность этой деятельности существенным образом возрастет. Целесообразно, на наш

взгляд, нормативно закрепить возможность возбуждения полицией дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в случаях выявления фактов неуплаты административного штрафа вне зависимости от того, какой юрисдикционный орган вынес постановление о его назначении. В связи с этим предлагается дополнить п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ после слов: «статьей 20.24 (в отношении частных детективов (охранников)» положением следующего содержания: «ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (при выявлении факта неуплаты административного штрафа назначенного органами и учреждениями, указанными в пунктах 3–7 части 1 и пунктах 3, 5 части 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса, либо коллегиальными органами, указанными в пункте 2 части 1 и пунктах 2, 4 части 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса, вынесших постановление о наложении административного штрафа».

Здесь следует отметить, что органы внутренних дел ранее имели опыт работы по возбуждению дел о неуплате административного штрафа, наложенного судьями, коллегиальными органами и должностными лицами иных органов власти. При этом необходимо обратить внимание, что реализация указанных выше предложений не предполагает исключения возможности возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, должностными лицами органов и учреждений, вынесших постановление о наложении административного штрафа на основании п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ.

Процессуальная компетенция, являющаяся составной частью правового статуса полиции как субъекта участвующего в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и представляющая собой совокупность полномочий по ведению дел об административных правонарушениях, имеет ряд принципиальных отличий от аналогичного элемента правового статуса иных органов, уполномоченных на осуществление обозначенной деятельности. Так, соглашаясь с мнением Н.Н. Цуканова, мы считаем, что рассматриваемый элемент компетенционного блока характеризуется с одной

стороны наличием у отдельно взятого субъекта специфических (особых) полномочий, не присущих другим органам, с другой – отличается особенностями реализации процессуальных полномочий, представленных одновременно различным субъектам¹.

В отличие от процессуальных компетенций большинства иных органов, участвующих в обеспечении применения административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, полиция обладает такими правами, как проверка документов, удостоверяющих личность, осуществление доставления и административного задержания, беспрепятственное по предъявлении служебного удостоверения посещение государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организации, остановка транспортных средств и т.п.

Территориальная компетенция связана с территорией, на которой соответствующий субъект обладает властными полномочиями по реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок. По общему правилу дела об административных правонарушениях возбуждаются уполномоченными должностными лицами по месту совершения административного правонарушения. При этом не вызывает сомнений, что сотрудник полиции обладает такими полномочиями в пределах территории, обслуживаемой органом внутренних дел, в котором он проходит службу, однако до конца не ясно, распространяется ли компетенция сотрудника полиции на правонарушения, совершаемые за ее пределами. В частности, это имеет значение в тех ситуациях, когда правонарушение выявляется сотрудниками полиции (например, ДПС ГИБДД) за пределами территории, обслуживаемой органом внутренних дел, назначившем административный штраф.

Ключевым в решении этого вопроса является правило, согласно которому КоАП РФ не ограничивает полномочия должностных лиц полиции по

¹ См.: Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 82-83.

составлению протоколов об административных правонарушениях и применению мер обеспечения производства по ним территорией, где совершено административное правонарушение. Таким образом, в рассматриваемой ситуации сотрудник полиции, выявивший факт неуплаты административного штрафа, вправе реализовать необходимые юридически значимые действия, которые повлекут за собой возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Однако согласно положениям ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено по месту совершения правонарушения, если от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не поступило ходатайство о рассмотрении дела по его месту жительства. В связи с этим может возникнуть целый комплекс проблем, связанных с обеспечением явки лица к судье для рассмотрения дела.

На наш взгляд, существуют как минимум два пути решения обозначенного вопроса. Первый может быть реализован посредством внесения изменений в КоАП РФ, а именно дополнения ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ после слов: «в отношении, которого ведется производство по делу об административном правонарушении» словами: «о правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 настоящего Кодекса, – по месту совершения либо по месту выявления административного правонарушения». Второй путь решения проблемы состоит в установлении возможности проведения по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, административного расследования, однако его воплощение возможно лишь при условии реализации предложенных изменений законодательного подхода к закреплению в КоАП РФ предметной компетенции полиции.

Так, поскольку санкция ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ предусматривает административный арест, постольку дело не может быть рассмотрено в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство (абз. 2 ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ), а следовательно, возникает реальная возможность для уклонения правонарушителя от заслуженной ответственности. Например, в тех случаях,

когда неплательщик проживает на территории, значительно удаленной от места совершения административного правонарушения, обеспечить его явку к судье бывает крайне сложно. В случае реализации нашего предложения, согласно ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ, дело подлежит рассмотрению по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Кроме того, данный подход позволяет решить проблему соблюдения сотрудниками полиции некоторых процессуальных сроков. Так, результаты изучения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, свидетельствуют, что установленный для составления протокола об административном правонарушении срок нарушается более чем в 80% случаев.

Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, должен составляться немедленно после выявления совершения административного правонарушения, а в случаях, когда требуются дополнительные разбирательства, – в течение двух суток с момента выявления правонарушения; в тех же случаях, когда проводится административное расследование, протокол об административном правонарушении составляется по его окончании. Таким образом, у сотрудника полиции появляется реальная возможность без оглядки на процессуальный срок проводить необходимые для обеспечения полноты исследования всех обстоятельств дела действия, например истребование необходимых сведений, установление места нахождения лица и т.д. Данная законодательная новелла, на наш взгляд, должна положительно сказаться и на решении вопроса о распределении функциональной нагрузки между различными подразделениями органа внутренних дел.

Главной особенностью структурно-организационного блока правового статуса органов внутренних дел, выгодно отличающей данное правоохранительное формирование от подавляющего большинства субъектов, наделенных полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является наличие в их

структуре подразделений, специально предназначенных для исполнения административных наказаний. Так, в органах внутренних дел сформированы и функционируют: на окружном и региональном уровнях – отделы (отделения, группы) организации применения административного законодательства управлений (отделов, отделений) организации охраны общественного порядка территориальных органов МВД России; на межрегиональном уровне – отделы (отделения, группы) по исполнению административного законодательства территориальных органов МВД России или центры (группы) по исполнению административного законодательства территориальных органов МВД России на районном уровне¹ (далее – подразделения по исполнению административного законодательства).

В соответствии с правилом, содержащимся в ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ, возбуждать дела об административных правонарушениях могут одни, а вести их – другие должностные лица органа внутренних дел. Таким образом, после возбуждения дела оно может быть передано в подразделение, специализирующееся на исполнении административного законодательства, для сбора доказательств и выяснения всех сведений, необходимых для его объективного разрешения. Следует отметить, что данная идея реализуется в ряде территориальных органов внутренних дел без существенного изменения их организационного построения.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что сегодня в реализации механизма применения административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, полиции отведена вспомогательная (обеспечивающая) по отношению к судьям и комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав роль. Однако нельзя недооценивать значение данного направления правоприменительной деятельности полиции, которая, обладая необходимыми полномочиями и имея в

¹ Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 29.12.2012 № 1156 (ред. от 10.07.2013). Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 10.10.2014).

своей структуре специализированные подразделения по исполнению административного законодательства, решает широкий круг задач и выполняет комплекс функций, связанных с обеспечением контроля полноты и своевременности уплаты назначенных ее должностными лицами административных штрафов, возбуждением дел данной категории и применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. При этом, на наш взгляд, продолжают оставаться нереализованными значительные резервы для оптимизации данной деятельности полиции, в связи с чем полагаем целесообразным принять ряд мер, связанных с изменением как нормативных правовых, так и организационных основ участия органов внутренних дел в применении административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом:

во-первых, наделить сотрудников органов внутренних дел полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, при выявлении факта неуплаты административного штрафа, назначенного органами и учреждениями, указанными в п. 3–7 ч. 1 и п. 3, 5 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ, либо коллегиальными органами, указанными в п. 2 ч. 1 и п. 2, 4 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ;

во-вторых, обеспечить техническую возможность установления факта неуплаты административного штрафа всеми органами и должностными лицами, уполномоченными возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, вне зависимости от того, какой суд, орган или должностное лицо его назначило, для чего сформировать единый информационный банк данных, включающий не только сведения о внесенных в бюджет суммах административных штрафов (таким сегодня является Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах), но и информацию о лицах, его не уплативших. Думается, что юридическая сторона этого вопроса может быть решена путем внесения изменений в ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, которую необходимо дополнить после слов: «судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке,

предусмотренном федеральным законодательством» следующим положением: «Судебный пристав-исполнитель обязан незамедлительно после получения постановления о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате направлять информацию о неуплаченном штрафе и лице, на которое возложена обязанность его уплаты, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"»;

в-третьих, предусмотреть возможность проведения административного расследования по делам об анализируемых административных правонарушениях, для чего ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ после слов: «государственных и муниципальных нужд» дополнить словами: «а также по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 настоящего Кодекса».

§ 2. Правовое регулирование и организация деятельности полиции в процессе выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ

Термин «выявление административных правонарушений» сегодня активно используется в нормативных правовых актах, судебной практике и научном обиходе, однако ни в административном законодательстве, ни в научных исследованиях, посвященных вопросам применения административной ответственности, мы не находим более или менее четкого толкования данной правовой категории. В связи с этим для целей настоящего исследования под выявлением административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, будет пониматься совокупность поисково-проверочных действий, осуществляемых уполномоченными на то субъектами в рамках реализации надзорной функции или при исполнении ими административных наказаний с целью установления и подтверждения факта неисполнения лицом, в отношении которого вынесено постановление о назначе-

нии административного штрафа, обязанности его уплаты в срок, установленный ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ.

Деятельность полиции по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, может быть представлена в виде совокупности взаимосвязанных этапов, которые будут использоваться нами в качестве логической основы изложения материала в данном параграфе. Так, в структуру выявления рассматриваемых административных правонарушений входит:

деятельность по установлению момента вступления в силу постановления о назначении административного штрафа, включающая в себя действия, направленные на установление, во-первых, даты получения копии постановления лицом, в отношении которого оно вынесено, во-вторых, факта обжалования соответствующего постановления;

деятельность по установлению даты истечения срока добровольной уплаты административного штрафа;

деятельность по установлению наличия (отсутствия) в органе, вынесшем постановление о назначении административного наказания, документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа;

деятельность по установлению наличия (отсутствия) сведений об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).

1. Деятельность по установлению момента вступления в силу постановления о назначении административного штрафа.

Установление момента вступления в силу постановления о назначении административного штрафа является важным элементом процедуры выявления административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, однако анализ правоприменительной практики¹ свидетельствует о

¹ Для уточнения круга проблем, возникающих в процессе применения административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, оценки степени их актуальности и практической значимости нами было проведено социологическое исследование. Нами были опрошены 465 сотрудников территориальных органов внутренних дел

том, что сотрудники органов внутренних дел без достаточной степени внимания относятся к разрешению этого вопроса. Так, в 80,6% проанализированных нами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, отсутствовала информация о конкретной дате вступления в законную силу постановлений о назначении административного штрафа.

Ключевое значение для правильного решения вопроса о дате вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу имеет достоверное установление момента получения заинтересованными лицами копии этого документа. Согласно ст. 31.1 и ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения десяти суток со дня вручения или получения его копии при условии, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Согласно ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, его законному представителю или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения постановления по почте заказным почтовым отправлением.

На основании изложенного можно предположить, что в тех случаях, когда в материалах дела отсутствуют сведения о получении лицом, привлеченным к административной ответственности, копии постановления о назначении административного штрафа, это постановление, независимо от времени, прошедшего с момента его вынесения или направления адресату, не может считаться вступившим в законную силу. Таким образом, при наличии

Красноярского края, Омской и Московской областей, проходящих службу на должностях, связанных с применением административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом (инспекторы подразделений по исполнению административного законодательства, участковые уполномоченные полиции, инспекторы ДПС ГИБДД), а также были изучены 90 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, производство по которым в 2011–2012 годах осуществляли сотрудники полиции.

указанных условий лицо, не уплатившее административный штраф, не может быть привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

На этом фоне представляют интерес результаты проведенного нами опроса сотрудников органов внутренних дел. Так, 60,8% респондентов указали, что им не всегда удается достоверно установить момент получения заинтересованными лицами копии постановления о назначении административного штрафа, высланного по почте, а 20% отметили, что вообще не занимаются установлением этого момента. Лишь 19,1% опрошенных заявили, что момент получения копии постановления во всех случаях устанавливается ими достоверно, 4,5% опрошенных затруднились ответить на данный вопрос.

Верховный Суд Российской Федерации в тех случаях, если копия постановления по делу об административном правонарушении, направленная по месту жительства или месту нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности, была возвращена в орган, должностному лицу, вынесшим постановление, с отметкой на почтовом извещении об отсутствии лица по указанному адресу, рекомендовал считать днем вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу дату поступления копии такого постановления в орган, должностному лицу, его вынесшему, указанную на возвращенном почтовом извещении, по мотиву отсутствия лица, привлекаемого к административной ответственности, либо уклонения данного лица от получения постановления¹. Отметим, что вариант решения проблемы, предложенный Верховным Судом Российской Федерации, не является бесспорным. Так, во-первых, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит правила, определяющего условия и порядок признания состоявшимся факта получения копии постановления по делу об административном правонарушении, когда правоприменителю не удалось достоверно установить наступление этого юридического факта. Иными словами, КоАП РФ не знает формулировки: «копия по-

¹ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2010. № 9.

становления по делу об административном правонарушении считается полученной лицом, в отношении которого ведется производство по делу или его законным представителем». Во-вторых, лишь ознакомление с постановлением по делу, являющимся единственным документом, устанавливающим факт привлечения конкретного лица к административной ответственности, вид и размер назначенного ему наказания, а в случае наложения административного штрафа информацию о его получателе, сроках и порядке обжалования постановления и другие сведения, обеспечивает возможность добровольного исполнения административного наказания. В-третьих, только получение лицом копии постановления обеспечивает возможность реализации права на обжалование соответствующего решения, вынесенного по делу.

Для преодоления указанной проблемы могут быть использованы различные подходы. Например, полный отказ от направления постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по почте, однако это существенно ограничит возможности применения предусмотренного КоАП РФ правового инструментария. В частности, использование такого подхода сделает невозможным разрешение дел в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство, в том числе по правилам, регламентируемым ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, что, на наш взгляд, является контрпродуктивным. Не способен решить обозначенные выше проблемы и подход, используемый сегодня в уголовном, гражданском и арбитражном процессах, где этап вступления соответствующих решений в законную силу связан не с моментом получения их копий, а с моментом принятия или провозглашения соответствующего решения (ч. 1 ст. 180 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 321, 338 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 356 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). В частности, может возникнуть ситуация, когда лицо, привлеченное к административной ответственности в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, совершит деяние, охватываемое объективной стороной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, так и не узнав о свершившемся факте

назначения ему в качестве наказания административного штрафа. По аналогичным причинам не может быть использовано высказанное Н.Н. Цукановым предложение о закреплении правила о том, что в случае направления копии процессуального документа по почте заказным письмом она (копия процессуального документа) считается полученной по истечении контрольных сроков пересылки письменной корреспонденции¹, но не ранее шести дней с даты направления заказного письма².

На сегодняшний день в арсенале правоприменителя фактически отсутствует способ, гарантирующий доведение постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности, за исключением случаев непосредственного вручения его копии лично адресату.

Единственно возможным вариантом снижения риска привлечения невиновных лиц к административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, представляется более активное использование в административно-юрисдикционной деятельности современных технологий доведения информации об официально принятых органами государственной власти решениях. Для этого, на наш взгляд, необходимо внести изменения в ст. 29.11 КоАП РФ, и закрепить процедуру доведения постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности, и иных заинтересованных лиц, а также установить правила признания такого постановления полученным. Так, предлагается ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ после слов: «со дня вынесения указанного постановления» дополнить словами: «В случаях, если копия постановления по делу об административном правонарушении, направленная по месту жительства или месту нахождения лица, привлекае-

¹ Об утверждении нормативов частоты сборов из почтовых ящиков, обмена, перевозки и доставки письменной корреспонденции, а также контрольных сроков пересылки письменной корреспонденции : постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2006 № 160 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 14, ст. 1540.

² Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 184.

мого к административной ответственности, возвращена в орган, должностному лицу, его вынесшим, с отметкой об отсутствии лица по указанному адресу, либо данное лицо уклоняется от получения почтового отправления, орган или должностное лицо, вынесшие постановление, не позднее двух дней с момента получения возвращенного почтового отправления размещают на официальном сайте соответствующего органа текст постановления по делу об административном правонарушении, а также контактные данные должностного лица, ответственного за направление постановления. Одновременно с этим физическому лицу или законному представителю физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которого вынесено постановление по делу, направляется информация, содержащая адрес сайта размещения текста постановления по делу, электронный адрес размещения документа в сети «Интернет» и контактные данные должностного лица, ответственного за направление постановления.

Копия постановления по делу считается полученной по истечении пяти дней со дня размещения соответствующей информации на сайте органа, его вынесшего».

Срок вступления постановления о назначении административного наказания в законную силу может меняться в зависимости от конкретных обстоятельств производства по делу, одним из таких обстоятельств является наличие (отсутствие) в производстве по конкретному делу об административном правонарушении стадии пересмотра постановления.

Как показывает анализ правоприменительной деятельности органов внутренних дел, нередки случаи, когда названное обстоятельство не учитывается сотрудниками полиции при определении момента вступления постановления о назначении административного штрафа в законную силу либо деятельность по установлению наличия таких обстоятельств носит бессистемный эпизодический характер. Так, в результате проведенного анкетирования нами было выяснено, что 72,8 % опрошенных сотрудников знакомы с ситуацией, когда о жалобе на постановление о наложении административного

штрафа им становилось известно уже после возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Следует отметить, что зачастую вне поля зрения правоприменителя остается не только факт поступления вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган или суд жалобы на постановление о наложении административного штрафа, но и информация об отмене такого постановления на стадии пересмотра. В частности, о существовании таких проблем свидетельствует анализ судебной практики Верховного Суда Российской Федерации¹.

Такому положению способствует ч. 3 ст. 30.2 КоАП РФ, в соответствии с которой лицо, в отношении которого вынесено постановление, или его законный представитель вправе подать жалобу непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченному ее рассматривать.

На современном этапе развития правосознания российского общества наиболее предпочтительным выглядит вариант решения данной проблемы посредством принятия комплекса организационных мер, включающих в себя, во-первых, разъяснение каждому лицу, привлекаемому к административной ответственности, правил подачи жалобы, при этом должно обращать внимание на необходимость принесения жалобы в орган или должностному лицу, вынесшему постановление о назначении административного наказания; во-вторых, включение в постановление по делу фразы следующего содержания: «Настоящее постановление может быть обжаловано в порядке, предусмотренном ст. 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в десятидневный срок вышестоящему должностному лицу либо в районный суд через орган, вынесший постановление»; в-третьих, организацию взаимодействия с судьями, судами и должностными лицами, которым напрямую (минуя субъекта, вынесшего соответствующее постановле-

¹ См., напр. : постановления Верховного Суда Российской Федерации от 03.07.2014 (дело № 20-АД14-2), от 05.12.2013 (дело № 18-АД13-39), от 05.12.2013 (дело № 18-АД13-40) и др. [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.vsrff.ru> (дата обращения 11.09.2014).

ние) может быть подана жалоба. В рамках такого взаимодействия может быть организован обмен сведениями о поступивших жалобах и тем самым обеспечено своевременное информирование об этом заинтересованных лиц. Отметим, что отдельные из перечисленных организационных мер уже сегодня активно применяются мировыми судьями в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях.

2. Деятельность по установлению даты истечения срока добровольной уплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности.

Контроль своевременности уплаты штрафа согласно ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ реализуется полицией после истечения шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ. Порядок исчисления срока уплаты административного штрафа уже описывался в настоящей работе, остановимся лишь на особенностях, связанных с предоставлением отсрочки и рассрочки исполнения административного наказания.

Так, в соответствии со ст. 31.5 КоАП РФ при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного штрафа невозможно в установленные сроки, орган, должностное лицо, вынесшие это постановление (ст. 23.3 КоАП РФ), могут отсрочить его исполнение (на срок до одного месяца) либо, учитывая материальное положение привлеченного к административной ответственности лица, представить рассрочку уплаты штрафа (до трех месяцев).

К числу обстоятельств, вследствие которых немедленное исполнение постановления о назначении административного штрафа в полном размере невозможно, относят, например, болезнь либо длительное отсутствие по другой причине лица, привлеченного к ответственности, наличие у него материальных трудностей и др. По смыслу закона отсрочка уплаты штрафа может быть разрешена при наличии любого из указанных выше обстоятельств, рас-

срочка уплаты предоставляется только при наличии материальных затруднений. Следует отметить, что эта причина неуплаты административного штрафа была указана в 34,8% проанализированных нами протоколов об административных правонарушениях (см. приложение А), однако изучение правоприменительной практики органов внутренних дел свидетельствует о единичных случаях обращения с ходатайством о предоставлении отсрочки либо рассрочки исполнения административного штрафа.

Следует обратить внимание на то, что КоАП РФ не ограничивает правоприменителя в возможности неоднократного предоставления одному лицу отсрочки исполнения административного наказания. Однако, как справедливо указывает А.С. Дугенец, «в общей сложности срок отсрочки не должен превышать общего срока для исполнения постановления»¹, то есть два года со дня его вступления в законную силу.

Здесь следует обратить внимание на то, что, как правило, отсрочку либо рассрочку уплаты штрафа представляет один субъект (должностное лицо ОВД, рассматривающее дело), и совершенно другой осуществляет деятельность по установлению даты истечения срока добровольной уплаты административного штрафа (инспекторы подразделений по исполнению административного законодательства²). Учитывая, что в Журналах учета дел об административных правонарушениях запись о предоставлении отсрочки, рассрочки, как правило, не делается, более того, в указанном журнале отсутствует соответствующая графа, создаются предпосылки для незаконного составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и необоснованного применения административной ответственности к лицам, своевременно оплатившим административных

¹ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 296.

² См.: Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 01.03.2012 № 140, п. 94 // Российская газета. 2012. 01 августа..

штраф, о чем свидетельствует и практика Верховного Суда Российской Федерации¹.

На наш взгляд, в указанных условиях деятельность сотрудников органов внутренних дел, связанная с учетом административных правонарушений, требует совершенствования.

3. Деятельность по установлению наличия (отсутствия) в органе, вынесшем постановление о назначении административного наказания, документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа.

Исходя из положений ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, механизм привлечения к административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок может быть запущен лишь в случае достоверного установления следующих обстоятельств: во-первых, отсутствие в органе, вынесшем постановление о назначении административного наказания, после истечения установленного законом срока документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, во-вторых, отсутствие информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах. Изучение правоприменительной практики органов внутренних дел свидетельствует, что сегодня эффективной технологии установления как первого, так и второго из названных юридических фактов нет.

Так, основной причиной проблем установления наличия (отсутствия) документа, подтверждающего факт уплаты административного штрафа, является то обстоятельство, что с момента отмены обязанности лица, привлеченного к административной ответственности, предоставлять документ, свидетельствующий об уплате административного штрафа, судье, в орган или должностному лицу, его назначившему², и до сегодняшнего дня законодатель

¹ См., напр. : постановления Верховного Суда Российской Федерации от 04.07.2014 (дело № 53-АД14-2), от 14.02.2014 (дело № 41-АД13-8) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.vsrf.ru> (дата обращения 11.09.2014).

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ // Российская газета. 2007. 31 июля.

не урегулировал вопросы организации и порядка представления (получения) таких документов. Проведенный нами опрос подтверждает актуальность обозначенной проблемы. Среди всех предложений об изменении законодательства 12,9% связаны именно с установлением факта отсутствия указанного документа.

Подтверждает необходимость более детального нормативного урегулирования вопроса о порядке предоставления документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и то, что подавляющее большинство сотрудников полиции – 77,6% из числа опрошенных – указали, что время от времени сталкиваются с ситуацией, когда лицо, в отношении которого имеется повод для возбуждения дела по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в ходе последующей проверки предъявляет квитанцию о своевременной уплате административного штрафа.

Проблема, связанная с отсутствием эффективных средств достоверного установления факта уплаты административного штрафа, зачастую влечет необоснованные ограничения прав и свобод человека. Так, рассматривая законность постановления мирового судьи судебного участка № 56 в муниципальном образовании Руднянский район Смоленской области от 26 декабря 2013 г., решение судьи Руднянского районного суда Смоленской области от 27 декабря 2013 г. и постановление заместителя председателя Смоленского областного суда от 11 марта 2014 г. о применении административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении гражданина Р., Верховный Суд Российской Федерации установил: «26 декабря 2013 г. инспектором 1-го взвода ОБ ДПС ГИБДД в отношении Р. составлен протокол 67 АА № 302197 об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которому Р. в установленный законом срок не оплатил административный штраф в размере 500 рублей, наложенный на него постановлением 67 АВ № 831768 от 29 сентября 2013 г.,

вступившим в законную силу 9 октября 2013 г.»¹. За совершение указанного административного правонарушения Р. был подвергнут административному наказанию в виде административного ареста сроком на 10 суток.

К надзорной жалобе на состоявшиеся по делу судебные акты приобщены скреплённые отпечатками печатей кредитного учреждения квитанция и платёжное поручение, согласно которым административный штраф, наложенный постановлением 67 АВ № 831768 от 29 сентября 2013 г., был уплачен Р. 30 сентября 2013 г.

При этом Р. в жалобе указывает, что представить документы, подтверждающие факт уплаты административного штрафа, мировому судье, а также судье Руднянского районного суда Смоленской области не представлялось возможным, поскольку 26 декабря 2013 г. в отношении его была применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного задержания, в этот же день дело об административном правонарушении было рассмотрено по существу, жалоба на постановление мирового была рассмотрена на следующий день – 27 декабря 2013 г. Таким образом, правоприменитель как минимум трижды нарушил право гражданина на свободу и личную неприкосновенность, незаконно применив меры обеспечения производства по делам об административном правонарушении (доставление и административное задержание) и незаконно назначив административное наказание (административный арест – 10 суток).

На актуальность рассматриваемой проблемы указывают и результаты проведенный нами опроса. Так, из 133 предложений о внесении изменений в законодательство, регламентирующее вопросы привлечения к административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, 49 связаны с установлением обязанности лиц, в отношении которых вынесено постановление о наложении данного вида наказания, представлять копию документа, свидетельствующего о его уплате, в

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2014 (дело № 36-АД 14-3) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=598182/ (дата обращения 11.09.2014).

орган, должностному лицу, его вынесшим, иными словами, предлагается вернуть порядок, который был предусмотрен в ч. 4 ст. 32.2 КоАП РФ. Мы не можем согласиться с таким подходом по целому ряду причин.

Во-первых, в случае приобретения гражданином или юридическим лицом, не внесшим сумму административного штрафа в установленный срок, статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, оно согласно ч. 3. ст. 1.5 КоАП РФ не обязано доказывать свою невиновность, в том числе путем предоставления документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа. Обязанность подтверждения факта неуплаты административного штрафа в срок, установленный законом, возлагается на орган, вынесший постановление о его наложении.

Во-вторых, копия документа, о котором шла речь в ч. 4 ст. 32.2 КоАП РФ, в орган внутренних дел может не поступить или поступить по истечении шестидесяти дней с момента вступления в силу постановления о назначении административного наказания, хотя сумма административного штрафа была внесена своевременно. При этом правоприменитель, руководствуясь ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, вынужден будет направить все необходимые материалы судебному приставу-исполнителю для принудительного взыскания штрафа. Кроме того, в этой ситуации в отношении лица, якобы не уплатившего административный штраф, будет возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Очевидно, что такие действия органов внутренних дел повлекут массу негативных последствий для законопослушных граждан.

В-третьих, практика ожидания «отчета» не стимулировала повышение эффективности исполнения подразделениями органов внутренних дел, ответственными за учет административных правонарушений, своих обязанностей.

В-четвертых, ответственность за непредставление такого документа КоАП РФ не предусмотрена. У лица, в отношении которого выносилось постановление о назначении наказания, появлялась реальная возможность

уклониться от уплаты штрафа. Достаточно было сообщить в орган или должностному лицу, вынесшему постановление, что сумма штрафа им внесена, а документ, подтверждающий это, утерян.

Сегодня деятельность полиции по контролю за уплатой административных штрафов организуется во многих органах внутренних дел с учетом уникальных, свойственных только этим органам организационных условий. Например, в ГУ МВД России по Красноярскому краю заключены двусторонние договоры с кредитными организациями о предоставлении сведений о внесенных суммах административных штрафов (на сегодняшний день – 9 договоров с различными кредитными организациями в том числе ФГУП «Почта России»), еще с 4 коммерческими банками планируется заключить такие соглашения. На основе указанных договоров банки и иные кредитные организации формируют и предоставляют в Центр финансового обеспечения (далее – ЦФО) ГУ МВД России по Красноярскому краю в электронном виде реестры лиц, оплативших административный штраф, подписанные электронной цифровой подписью, ежедневно по рабочим дням до 15:00 местного времени с информацией за предыдущий рабочий день, об исполнении филиалами Банка платежей, в том числе на устройствах самообслуживания. В реестрах указываются сведения, призванные обеспечить идентификацию платежа: серия и номер постановления (протокола), дата вынесения постановления (протокола), наименование юридического лица – плательщика или фамилия имя отчества плательщика, адрес, сумма платежа, ОКАТО.

Важно отметить, что включение в реестр указанных сведений становится возможным только при условии включения соответствующих обязательных для заполнения реквизитов в платежные документы. Сегодня такие реквизиты включены в качестве приложения к названным выше соглашениям. При этом выглядит очевидным, что установление перечня таких реквизитов не относится ни к компетенции кредитных организаций ни тем более к компетенции органов административной юрисдикции.

Следует отметить, что анализ публикаций, связанных с обозначенной проблемой, свидетельствует о том, что правоприменительная практика некоторых органов внутренних дел далека от идеала. Так, о существовании неопределенности в вопросе идентификации уплаченного административного штрафа свидетельствуют выводы, сделанные С.Ю. Кошелкиным, который указывает: «...корешки квитанций об оплате штрафа, поступающих в бухгалтерию УВД, практически невозможно идентифицировать из-за неразборчивого почерка, отсутствия полных данных о лице, а также сведений, за какое именно правонарушение оплачен штраф»¹.

Существование вопросов идентификации уплаченных административных штрафов косвенно подтверждается содержанием постановлений о назначении административного штрафа, вынесенных некоторыми юрисдикционными органами. Так, в бланках постановлений, выносимых ФАС России, кроме прочего даются разъяснения о порядке уведомления органа о факте уплаты административного штрафа. В частности, лицу, привлеченному к административной ответственности, предписывается: «Копию квитанции об уплате штрафа направить по электронной почте, в назначении платежа необходимо указать номер настоящего постановления. В случае невозможности идентифицировать платеж... постановление подлежит передаче в ФССП России для принудительной оплаты штрафа»².

По нашему мнению, для решения обозначенной проблемы целесообразно в качестве обязательного реквизита расчетного документа, заполняемого при перечислении административных штрафов, предусмотреть номер постановления, и внести соответствующие дополнения в Правила указания информации, идентифицирующей плательщика и получателя средств, в рас-

¹ Кошелкин С. Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // Юридический мир. 2008. № 2.

² Напр.: постановления ФАС России «О наложении штрафа по делу об административном правонарушении» от 25.07.2013 по делу № К-1547/12/АК800-13; от 15.07.2013 по делу № К-547/12/АК791-13; от 05.07.2013 по делу № АК783-13; от 02.07.2013 по делу № АК764-13; от 11.06.2013 по делу № К-1500/12/АК729-13 и т.д.

четных документах на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина РФ от 24 ноября 2004 г. № 106н «Об утверждении правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации»¹.

Зачастую возникают проблемы, связанные с ошибками заполнения платежных документов; в частности, неверное указание номера постановления (протокола) не позволяет идентифицировать платеж и, как следствие, делает возможным необоснованное возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. При неверном указании в платежном документе кода бюджетной классификации (КБК) или общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (ОКАТО) штрафы часто поступают на счета других органов исполнительной власти или подразделений территориального органа внутренних дел. В случае выявления таких фактов гражданин вынужден писать заявление о возврате ошибочно уплаченного (взысканного) платежа в качестве оплаты административного штрафа.

На основе сведений, содержащихся в реестрах лиц, оплативших административный штраф, ЦФО ГУ МВД России по Красноярскому краю ежедневно делает выборку лиц, привлеченных к административной ответственности органами внутренних дел, обслуживающими конкретную территорию, и направляет указанные реестры в бухгалтерии соответствующих МОВД. Согласно положениям п. 8 приказа ГУ МВД России по Красноярскому краю от 5 марта 2012 года № 87 «Об осуществлении бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» ЦФО ГУ МВД России по Красноярскому краю взаимодействует со структурными подразделениями ГУ МВД России по Красноярскому краю и территориальными органами МВД России на рай-

¹ Российская газета. 2010. 21 декабря.

онном уровне через программный комплекс «Администратор-Д» и модули «СМАРТ-Администратор-Д».

ГУ МВД России по Красноярскому краю была предпринята попытка адаптировать программный комплекс «Администратор-Д» к контролю полноты и своевременности уплаты административного штрафа, однако она не удалась в связи с техническими проблемами.

В деятельности по приему, выборке и передаче указанной информации задействованы 3 сотрудника ЦФО ГУ МВД России по Красноярскому краю, по одному сотруднику бухгалтерии каждого МОВД – 33 работника. В дальнейшем предполагается вменить обязанность по рассылке информационному центру (далее – ИЦ) ГУ МВД России по Красноярскому краю, минуя ЦФО.

Бухгалтерия МОВД передает реестры лиц сотрудникам ИАЗ территориального ОВД, которые заносят сведения об уплаченных административных штрафах из реестра в ИБД «Регион» и ЖУАП. При этом внесение сведений в ИБД «Регион» позволяет ИЦ установить лиц, не уплативших административный штраф в срок шестьдесят дней с момента вручения копии постановления. В настоящее время ИБД «Регион» другими (кроме ГУ МВД России по Красноярскому краю) органами государственной власти, уполномоченными выносить постановления о назначении административного штрафа, не пополняется.

4. Деятельность по установлению наличия (отсутствия) сведений об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).

Попытка внедрения нового подхода к обеспечению обмена информацией об уплаченных штрафных суммах была предпринята законодателем в 2011 году, когда в текст ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ было включено нормативное предписание о создании Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах. Несомненно, наличие в арсенале органов, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, такого инструмента

должно послужить началом нового этапа в развитии механизма выявления фактов неуплаты административного штрафа.

К сожалению, Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О национальной платежной системе"»¹, вступивший в силу 1 января 2013 года, лишь усложняет и без того проблемную область применения административной ответственности. Так, ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, изложенная в новой редакции, содержит норму, предписывающую правоприменителю при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, руководствоваться: во-первых, наличием (отсутствием) документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, во-вторых, сведениями, содержащимися в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах. Тем самым современная редакция ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ ставит лицо, уполномоченное возбуждать дела о неуплате административного штрафа, в зависимость не только от нормативно не урегулированного и неэффективного механизма получения документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, но и от полноты и своевременности внесения данных в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах. При этом исключается возможность возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в случае расхождения данных информационных учетов, формируемых органами административной юрисдикции на основании документов, свидетельствующих об уплате административного штрафа, со сведениями, содержащимися в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах.

На наш взгляд, для решения обозначенных проблем целесообразно определить в качестве достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25

¹ Российская газета. 2011. 30 июня.

КоАП РФ, и позволяющих принять решение о возбуждении дела, отсутствие информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах. В связи с этим из ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ необходимо исключить слова: «документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа».

Однако реализация этой законодательной новеллы возможна при условии своевременного пополнения и надлежащего функционирования названной информационной системы на всей территории Российской Федерации.

§ 3. Организационно-правовые основы возбуждения полицией дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ

Возбуждение дел об административных правонарушениях было и продолжает оставаться объектом пристального внимания ученых-административистов¹, что обеспечило широкое освещение вопросов, связанных с этим правовым феноменом, в научной литературе. Возбуждение дел об административных правонарушениях рассматривается учеными с различных точек зрения: как правовой (административно-процессуальный) институт, процессуальное решение, правоприменительный акт, юридический факт и т.д. Для решения задач настоящего диссертационного исследования предпочтительным является рассмотрение возбуждения дела об административном правонарушении как стадии производства по применению административной ответственности (производства по делам об административных правонаруше-

¹ Филоненко И. О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003; Азарова Н. В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Пивченко Ю. В. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005; Зуев Б. Р. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Молчанов П. В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

ниях). На наш взгляд, именно в этом контексте представляется возможным наиболее подробно проанализировать правовую и организационную составляющие деятельности полиции, осуществляемой в рамках реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.

Под возбуждением дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в настоящей работе будет пониматься совокупность взаимосвязанных процессуальных и организационных действий, а также материально-технических операций, реализуемых уполномоченными на то сотрудниками полиции и направленными на обеспечение всестороннего, полного и своевременного разрешения дела.

Сегодня среди ученых, исследующих стадию возбуждения дела, отсутствует единое мнение как о количестве и названиях входящих в ее структуру элементов (этапах), так и об их содержании, нет единства и в определении того, какой из них является первоначальным, а какой завершает рассматриваемую стадию.

Так, А.О. Дрозд и В.А. Кудин в качестве первоначального называют этап выявления факта правонарушения, или получения информации о совершенном правонарушении, указывают, что за ним следует предварительная проверка полученной информации и завершается стадия возбуждения дела процессуальным оформлением полученных материалов, принятием решения о возбуждении или отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и составлением соответствующего процессуального документа¹. При этом вне поля зрения оказался такой важный элемент возбуждения дела, как направление (передача) протокола для рассмотрения уполномоченному на то судье, в орган или должностному лицу. В.В. Головкин в качестве первого этапа определяет обнаружение или получение и последующую регистра-

¹ Дрозд А. О, Кудин В. А. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемых участковыми уполномоченными полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 50. С. 68.

цию информации¹, аналогичную позицию занимает Ю.В. Пивченко. С таким подходом категорически не соглашается Н.Н. Цуканов, считающий, что данная деятельность правоприменителя не является частью производства по делам об административных правонарушениях². Разделяя точку зрения Н.Н. Цуканова, отметим, что, обеспечивая применение административной ответственности за неуплату административного штрафа, полиция выявляет, проверяет и регистрирует информацию о правонарушении в ходе реализации надзорной функции или функции исполнения административных наказаний, а не при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, выявление административных правонарушений хотя и связано с возбуждением дела, но не является составной частью рассматриваемой стадии. Юридически значимым действием, завершающим описываемую составную часть производства по делам об административных правонарушениях, является, на наш взгляд, направление протокола и иных материалов дела судье, в орган или должностному лицу, уполномоченному его рассматривать.

Таким образом, стадия возбуждения дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, может быть условно разделена на следующие этапы.

1. Этап предварительного анализа ситуации, состоящий в оценке информации, полученной в ходе осуществления надзорной деятельности или реализации функции исполнения административного наказания, на предмет установления обстоятельств, имеющих значение для выбора способа реагирования на возникшую ситуацию в конкретных условиях. Этап предварительного анализа ситуации начинается с установления наличия (отсутствия) повода к возбуждению дела и оценки сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения на предмет их достаточности. Традиционно под поводом к возбуждению дел об административных право-

¹ Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения : дис. ... докт. юрид. наук. Омск, 2003. С. 215.

² Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 25.

нарушениях понимается предусмотренный законом источник, из которого уполномоченные органы государства или должностные лица получают информацию о совершенном административном правонарушении¹. Согласно ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ установление наличия повода в совокупности с достаточными данными, указывающими на наличие события административного правонарушения, является одним из главных условий, необходимых для принятия решения о возбуждении дела. Отсутствие таких данных есть обстоятельство, исключающее производство по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ), и требует в определенных законом случаях вынесения определения об отказе в его возбуждении.

Здесь следует отметить, что в научной литературе продолжается дискуссия о необходимости реагирования уполномоченных органов государственной власти (в том числе органов внутренних дел) на каждый случай обнаружения признаков административного правонарушения, а также спор о формах такого реагирования. Например, А.С. Дугенец считает, что «установленный факт совершения противоправного действия, за которое предусмотрена административная ответственность, подлежит официальному документированию. Компетентные должностные лица обязаны составить в соответствии со ст. 28.2 КоАП России протокол об административном правонарушении»². Н.Н. Цуканов, основываясь на сравнительно-правовом анализе действия принципа публичности в производстве по делам об административных правонарушениях и уголовном процессе, приходит к выводу о том, что, несмотря на очевидную ориентированность ведомственного нормотворчества на необходимость безусловного возбуждения дела о каждом выявленном административном правонарушении, такие полномочия полиции «должны ею применяться не во всех случаях выявления административных правонарушений, а лишь тогда, когда это необходимо в целях эффективного решения сто-

¹ См., напр.: Пивченко Ю.В. Указ. соч. С. 29.

² Дугенец А. С. Указ. соч. С. 134.

ящих перед полицией задач»¹. Исключением, по мнению автора, могут являться случаи, когда, во-первых, имеют место нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, во-вторых, когда полицейское реагирование на факты совершения административных правонарушений в форме возбуждения дела прямо предусмотрено КоАП РФ². К подобного рода исключениям в силу правила возбуждения дел об административных правонарушениях, закрепленного в ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, относятся и дела, связанные с неуплатой административного штрафа в срок, установленный законом.

С одной стороны, такой подход законодателя, выглядит вполне обоснованным. Очевидно, что оставление фактов неуплаты административного штрафа без полицейского внимания и надлежащего правового реагирования может повлечь подрыв авторитета власти в глазах граждан и способствовать формированию или усилению у них пренебрежительного отношения к исполнению возложенных государством обязанностей. Кроме того, установление обязанности реагировать на каждый факт неуплаты административного штрафа позволяет скорректировать направленность полицейской активности, исключив возможность ее (активности) проявления исключительно в «беспроблемных» ситуациях, когда возбуждение дела требуется не в силу обстоятельств совершения противоправного деяния и особенностей личности деликвента, а тогда, когда отсутствует необходимость приложения дополнительных усилий со стороны правоприменителя. Очевидно, что гораздо проще возбудить дело об административном правонарушении в отношении гражданина, однократно не уплатившего административный штраф, но уже доставленного в ОВД, нежели целенаправленно проводить мероприятия по установлению местонахождения злостного неплательщика. Вместе с тем действующая редакция ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, устанавливающая правила воз-

¹ Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 59.

² Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 58–60.

буждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, вступает в серьезные противоречия с общим порядком возбуждения дел об административных правонарушениях, закрепленным в главе 28 КоАП РФ.

Согласно ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ дела данной категории подлежат возбуждению в случаях отсутствия у должностного лица федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, или у уполномоченного лица коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, а также у судебного пристава-исполнителя (по делам об административных правонарушениях, рассмотренных судьями) документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении шестидесяти дней со дня вступления постановления о назначении административного штрафа в законную силу. Таким образом, исходя из указанных положений закона и вопреки правилу, закрепленному в ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ, проверка сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения, на предмет их достаточности не требуется. Думается, что указанное выше обстоятельство является одной из причин принятия должностными лицами органов внутренних дел необоснованных решений о возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении лиц, фактически уплативших административный штраф.

В этих условиях выглядит целесообразным в ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ слова: «составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 настоящего Кодекса, в отношении лица, не уплатившего административный штраф» заменить словами: «принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении, преду-

смотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, в соответствии с требованиями статьи 28.1 настоящего Кодекса».

Еще одним вопросом, требующим разрешения на этапе предварительного анализа ситуации стадии возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является установление наличия (отсутствия) обстоятельств, исключающих производство по делу. Как известно, общие основания для принятия указанного решения закреплены в ч. 1, 2 ст. 24.5 КоАП РФ. Так, производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии события или состава административного правонарушения, в случае издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания, или отмены закона, установившего административную ответственность за данное правонарушение, при истечении срока давности привлечения к административной ответственности, при наличии по одному и тому же факту неуплаты административного штрафа постановления о назначении административного наказания либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, в случае смерти физического лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Наряду с этим в п. 1 примечания к ст. 20.25 КоАП РФ установлены случаи, требующие принятия решения о прекращении производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, на стадии возбуждения дела. Так, если иностранный гражданин или лицо без гражданства своевременно не уплатило административный штраф, назначенный им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, оно к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не привлекается. Учитывая, что в силу требований ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, могут рассматриваться только в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по

делу, и, вероятнее всего, иностранный гражданин или лицо без гражданства к моменту поступления материалов для рассмотрения покинет пределы территории России, вопрос о прекращении дела на основании п. 1 примечания к ст. 20.25 КоАП РФ должен быть решен до направления материалов дела для рассмотрения, то есть на стадии возбуждения дела. Анализ положений КоАП РФ позволяет сделать вывод, что при применении данного основания использование общего порядка прекращения дела, и в частности вынесение предусмотренного в ч. 1.1. ст. 29.9 КоАП РФ постановления, невозможно. Специальный порядок прекращения производства по указанному основанию КоАП РФ также не установлен.

В связи с изложенным для целей применения п. 1 примечания к ст. 20.25 КоАП РФ выглядит целесообразным закрепление в КоАП РФ специальной нормы, для чего ст. 24.5 КоАП РФ необходимо дополнить частью 3 следующего содержания: «3. В случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства своевременно не уплатили административный штраф, который был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению».

Еще одним вопросом, требующим разрешения на этапе предварительного анализа ситуации, является наличие у конкретного сотрудника полиции полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Решающее значение при установлении таких полномочий имеет соответствие занимаемой должности сотрудника требованиям нормативно-правовых актов, устанавливающих должностную компетенцию, а также места прохождения службы и места совершения административного правонарушения с положениями законодательства о территориальной компетенции.

Должностная компетенция представляет собой установленный круг дел об административных правонарушениях, по которым сотрудники, замещающие конкретные должности полиции, уполномочены осуществлять производство. Права должностных лиц органов власти по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в срок), закреплены в ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ. Таким правом, исходя из п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, наделены должностные лица органов, вынесших на основании полномочий, закрепленных в ст. 23.2–23.71 Кодекса, постановление о назначении административного штрафа, к их числу относятся и сотрудники органов внутренних дел.

Заметим, что перечень конкретных должностей, замещение которых дает право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, согласно ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ подлежит закреплению нормативными актами уполномоченных органов. Однако на субъектов административной юрисдикции, указанных в ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, данное правило не распространяется. Таким образом, правом составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, наделен неопределенный круг должностных лиц органов внутренних дел. Данный подход законодателя, на наш взгляд, не безупречен.

Во-первых, очевидно, что административно-юрисдикционная деятельность требует наличия определенного уровня квалификации субъекта правоприменения. Однако, исходя из установленного законом дозволения, составить протокол за неуплату административного штрафа вправе любой сотрудник органа внутренних дел вне зависимости от занимаемой должности, включая должностных лиц, не имеющих отношения к названному виду правоприменительной деятельности. В силу того, что право составления протокола представляет соответствующему должностному лицу широкий круг полномочий по применению мер административного принуждения, создается

возможность необоснованного ограничения прав граждан и юридических лиц.

Во-вторых, в связи с отсутствием необходимой правовой регламентации рассматриваемого вопроса в органах внутренних дел предпринимаются попытки урегулирования внутриведомственного разграничения полномочий должностных лиц путем реализации отдельных организационных мер. Такая ситуация не может способствовать обеспечению единообразного применения различными территориальными подразделениями Министерства внутренних дел административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.

Следует отметить, что вопрос о должностной компетенции сотрудников некоторых органов власти при применении административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, неоднократно становился предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации¹, что косвенно подтверждает актуальность этой проблематики.

Исходя из изложенного, в целях совершенствования административно-деликтного законодательства, а также обеспечения достаточной степени конкретизации властных предписаний в области законодательного установления полномочий должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, на наш взгляд, выглядит целесообразным абзац первый ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 1, 2, 3, а также пунктом 12 части 5 настоящей статьи устанавливается соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными органами исполнительной власти

¹ См., напр.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2014 (дело № АЛЛ 14-101) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=587676/ (дата обращения 10.11.2014).

субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством».

2. Основным предназначением **рабочего этапа** стадии возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является принятие уполномоченным должностным лицом процессуального решения о начале производства по делу об административном правонарушении (возбуждении дела). Указанное решение принимается лицами, уполномоченными на составление протоколов об административных правонарушениях, исходя из результатов, полученных на этапе предварительного анализа ситуации. Исчерпывающий перечень форм возбуждения дел об административных правонарушениях установлен в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ. Так, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, могут быть возбуждены путем составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ (п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), либо путем составления протокола об административном правонарушении (п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ).

Анализ правоприменительной практики деятельности органов внутренних дел позволяет сделать вывод, что из всего многообразия принудительных мер процессуального обеспечения при возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, фактически реализуются лишь доставление и административное задержание.

Согласно ст. 27.2 КоАП РФ доставление – принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Следует отметить, что ст. 27.2 КоАП РФ не охватывает случаи принудительного препровождения лица, совершившего административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, к судье или в орган,

уполномоченные на рассмотрение дела, а равно доставление лица, которому назначено административное наказание в виде административного ареста, либо уклоняющегося от отбывания административного ареста, в соответствующее учреждение органа внутренних дел. Подобные меры принуждения имеют иную нормативно-правовую основу и не относятся к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Исходя из положений ст. 27.3–27.6 КоАП РФ под административным задержанием следует понимать применяемую в исключительных случаях уполномоченными на то лицами меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, представляющую собой кратковременное ограничение свободы физического лица путем его содержания в специально охраняемом помещении органа, уполномоченного осуществлять административное задержание, либо в специальном учреждении органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Цели применения административного задержания определены в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, их перечень является исчерпывающим. Так, административное задержание может быть применено, в случаях, если это необходимо: а) для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении; б) для исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Применение административного задержания для достижения иных целей недопустимо. Вместе с тем отдельные авторы говорят о наличии противоречий между положениями ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ и ст. 27.1 КоАП РФ (в части, касающейся целей применения административного задержания): «целями мер по обеспечению производства по делу об административном правонарушении являются также пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя»¹. На наш взгляд, здесь отсутствует какое-либо противоречие. Не вызывает сомнения, что правоприменитель обладает комплексом полномочий на совершение

¹ Гуев А. Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 732.

с задержанным лицом целого ряда как собственно процессуальных действий, так и различных материально-технических операций, обусловленных спецификой правоохранительной деятельности и (или) производства по делам об административных правонарушениях (например, принимать меры к установлению личности задержанного, осуществлять его дактилоскопирование, проверку по учетам в целях выявления повторности совершения правонарушений, заполнять протокол об административном правонарушении и т.д.). При этом совершение этих действий ни при каких обстоятельствах не может выступать самоцелью ограничения права физического лица на свободу и личную неприкосновенность.

Согласно положениям ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ в протоколе об административном задержании, кроме прочего, должны быть указаны мотивы применения данной меры административного принуждения, их отсутствие может повлечь признание административного задержания незаконным¹. Однако анализ дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, свидетельствует о том, что, как правило, правоприменители идут на прямое нарушение закона, не указывая в протоколе об административном задержании названных сведений. Думается, что в основе этого лежит отсутствие в КоАП РФ даже примерного перечня обстоятельств, которые могут выступать в качестве мотивов для применения этой меры обеспечения производства.

Важно отметить, что вопрос о мотивах административного задержания крайне слабо разработан и в науке административного права. Наряду с этим в отечественной литературе подробно изучена смежная проблематика – вопросы, касающиеся мотивов задержания подозреваемых в совершении преступлений². Основываясь на этих работах и анализе положений КоАП РФ, мы

¹ См., напр.: постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11.04.2005 по делу № 7-ад04-2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 11.

² См., напр.: Гуткин И. М. Актуальные вопросы уголовно-процессуального задержания. М.: Изд. Академии МВД СССР, 1980. 89 с.; Клюков Е. М. Мера процессуального принуждения. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1974. 112 с.; Васильева Е. Г. Проблемы ограничения неприкосновенности личности в уголовном процессе : дис. ... канд. юрид.

приходим к выводу, что под мотивами административного задержания следует понимать субъективные побуждения должностного лица, уполномоченного на применение данной принудительной меры, возникающие на основе надлежащим образом зафиксированных фактов объективной действительности и обосновывающие необходимость ее применения как единственно-возможный способ обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и (или) исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

К мотивам административного задержания лиц, совершивших административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, на наш взгляд, могут быть отнесены обоснованные опасения, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не явится по вызову судьи или органа, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, и (или) совершит иные действия, препятствующие своевременному рассмотрению дела, либо не явится для отбывания административного наказания в виде административного ареста.

Одним из вопросов, возникающих при принятии решения о правомерности административного задержания, является отнесение конкретных условий, в которых осуществляется возбуждение дела, к категории исключительных. Необходимость его разрешения продиктована общим правилом применения административного задержания, закрепленным в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ.

По смыслу закона при решении задач производства по делу об административном правонарушении ограничение прав и свобод человека и гражданина должно осуществляться в минимально достаточном объеме. Иными словами, при наличии возможности без применения административного за-

наук. Уфа, 2002; Ксендзов Ю. Ю. Задержание и заключение под стражу подозреваемого : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010; Пурс А. Г. Задержание как мера уголовно-процессуального принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2010; Уголовный процесс России : учебник / А. С. Александров [и др.] ; науч. ред. В. Т. Томин. М.: Юрайт, 2003; Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, Норма, 2010.

держания установить обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, составить протокол об административном правонарушении, рассмотреть дело, исполнить постановление о назначении административного наказания и т.п. осуществлять данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении нельзя. При этом под исключительным (неординарным, нетипичным) случаем следует понимать случай, который выходит за рамки указанных типизированных нормативных стандартов¹.

Отнесение того или иного случая к категории исключительных входит в область правового усмотрения должностного лица, применяющего административное задержание, и должно, на наш взгляд, определяться следующими обстоятельствами:

1) неординарностью личности гражданина, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, например, если по имеющимся подтвержденным данным гражданин обладает ярко выраженным безответственно-пренебрежительным отношением к нормам и правилам, установленным в обществе (лицо неоднократно игнорировало законные требования государственно-властных субъектов, ранее предпринимало попытки уклониться от обязанностей, возложенных на него в связи с привлечением к административной или уголовной ответственности и т.п.);

2) атипичностью места, времени, обстановки либо иных условий осуществления производства по делу об административном правонарушении (действия должностного лица в условиях специального административного правового режима чрезвычайного положения, во время чрезвычайной ситуации и т.д.).

Учитывая, что в санкции нормы, устанавливающей административную ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, предусмотрено административное наказание в виде админи-

¹ Подр.: Суменков С. Ю. Исключительный случай: проблемы законодательного определения // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 58-67.

стративного ареста, при наличии нормативно установленных условий доставленное в связи с совершением данного административного правонарушения лицо может быть подвергнуто административному задержанию сроком до 48 часов.

Еще одной формой возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является составление протокола об административном правонарушении. Не вызывает сомнений, что данный процессуальный документ имеет ключевое значение как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и в производстве по делу в целом. Протокол выполняет функцию итогового документа стадии возбуждения дела об административном правонарушении, а также является источником доказательств по делу.

Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении должен быть составлен немедленно либо не позднее двух суток с момента выявления правонарушения в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении. При этом в правоприменительной практике органов внутренних дел, связанной с возбуждением дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, возникают ситуации, когда составление протокола в указанные сроки осложняется проблемами установления местонахождения лица, не уплатившего административный штраф, необходимостью его вызова для участия в составлении рассматриваемого процессуального документа и (или) обеспечения его явки для составления протокола об административном правонарушении).

Наряду с этим предложение некоторых авторов о необходимости увеличения сроков для составления протокола об административных правона-

рушениях¹ применительно к делам, возбуждаемым по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, выглядит неактуальным. Данный тезис подтверждается результатами изучения дел об административных правонарушениях рассматриваемой категории: так, протоколы об административных правонарушениях в подавляющем большинстве случаев составляются в день, когда сотрудник документально оформляет факт выявления административного правонарушения (см. приложение А).

Содержание протокола об административном правонарушении урегулировано ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ. Следует отметить, что эта норма установила перечень сведений, подлежащих обязательному отражению в указанном процессуальном документе, однако перечень остается открытым. Так, при составлении протокола об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, кроме прочего, должны найти отражение сведения, прямо не предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ, но необходимые для правильного разрешения дела.

Однако анализ содержания протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, позволяет сделать вывод, что зачастую подобные сведения не находят отражения в характеризующем процессуальном акте. Так, ни в одном из проанализированных нами протоколов нет сведений о наличии (отсутствии) обстоятельств, исключающих применение в отношении привлекаемого к ответственности лица наказания в виде административного ареста. Лишь в 49% от общего числа проанализированных дел об административных правонарушениях содержатся сведения о дате вынесения постановления о назначении административного штрафа, в 43,9% дел – о номере постановления о назначении административного штрафа, в 15,3% дел – о должностном лице ОВД (органе), которое вынесло постановление о назначении административного штрафа, в 77,5% дел – о сумме назначенного и неуплаченного лицом административного штрафа, в

¹ См., напр.: Телегин А. С. Расследование административных правонарушений : автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 12.; Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 37.

6,1% – о дате истечения срока уплаты административного штрафа, лишь в 2% имеются сведения о том, что документ, свидетельствующий об уплате административного штрафа, в ОВД не поступал, в 2% – о том, что отсрочка и рассрочка исполнения административного штрафа лицу не предоставлялись.

Указанные недостатки могут быть восполнены путем приобщения соответствующих документов к материалам дела, однако, к сожалению, это не всегда реализуется в правоприменительной деятельности. Например, в 52% из изученных нами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не было материалов, подтверждающих отсутствие документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа. В остальных 48% использовались различные подходы при оформлении данного юридического факта, в частности, в 60% случаев сотрудники оформляют рапорт об обнаружении признаков административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в 34,3% в дело подшиваются различного рода распечатки из автоматизированных информационно-поисковых систем и автоматизированных банков данных либо справки о результатах проверки по этим учетам. Интересно заметить, что к 5,7% изученных дел приобщены квитанции об уплате административного штрафа после истечения установленного для этого срока.

Исходя из изложенного в протоколе об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и иных материалах дела, должны найти отражение следующие сведения и обстоятельства:

1) подтверждающие (отражающие) наличие события и состава административного правонарушения: а) момент вступления постановления о наложении штрафа в законную силу; б) истечение шестидесятидневного срока, предназначенного для добровольной уплаты административного штрафа; в) наличие в постановлении о назначении административного штрафа информации о получателе штрафа, необходимой в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, в соответствии с требованиями п. 1.1. ст. 29.10. КоАП РФ;

г) предупреждение лица, подвергнутого административному наказанию в виде административного штрафа, о последствиях его неуплаты в установленный ч. 1 ст. 32.2. КоАП срок; д) отсутствие в материалах дела документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа и сведений в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах. При этом выглядит допустимым использование материалов, полученных с применением автоматизированных банков данных, содержащих информацию об отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, заверенных в установленном порядке соответствующим должностным лицом, и отражение таких сведений в рапорте сотрудника, ответственного за реализацию функции исполнения административных наказаний в виде административного штрафа;

2) сведения, характеризующие личность привлекаемого к административной ответственности лица. Здесь немаловажное значение имеют: объяснение самого правонарушителя о причине неуплаты штрафа в срок, объяснения свидетелей, содержащие сведения, характеризующие отношение лица, к нормам и правилам, установленным в законе. Кроме того, сведения о ранее совершенных лицом, привлекаемым к административной ответственности, правонарушениях, посягающих на установленный порядок управления и иных правонарушениях;

3) сведения об имущественном положении лица, привлекаемого к административной ответственности;

4) виновность лица в совершении административного правонарушения;

5) обстоятельство, отягчающее административную ответственность, в качестве которого может выступать лишь повторное в течение года совершение правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ;

б) обстоятельства, смягчающие административную ответственность: а) раскаяние лица, совершившего правонарушение; б) добровольное возмещение причиненного ущерба (уплата административного штрафа после истечения установленного для этого срока); в) совершение правонарушения при

стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; г) совершение правонарушения несовершеннолетними; д) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетних детей, и т.д.;

7) обстоятельства, исключающие применение конкретного вида административного наказания, предусмотренного в санкции ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

3. Заключительный этап состоит в направлении протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, уполномоченному на рассмотрение данного дела субъекту. Деятельность полиции на этом этапе в целом осуществляется в общем порядке. Учитывая, что по результатам рассмотрения дел о таких административных правонарушениях может быть принято решение о назначении в качестве административного наказания административного ареста, наиболее значимыми особенностями являются направление протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, мировому судье немедленно после его составления (ч. 2 ст. 28.8. КоАП РФ) и обеспечение личного присутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу (25.1 КоАП РФ).

Таким образом, оценка роли и места полиции в механизме применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, позволяет сформулировать следующие выводы:

1) в рамках реализации рассматриваемого механизма полиция играет вспомогательную роль, связанную с выявлением фактов неуплаты административных штрафов и возбуждением дел о соответствующих административных правонарушениях. Однако целевое предназначение полиции, ее нормативно-правовое и материально-техническое обеспечение, а также организационные особенности предполагают необходимость расширения участия полиции в реализации указанного механизма;

2) имеющийся в распоряжении правоприменителя правовой инструментарий, обеспечивающий доведение постановления о назначении админи-

стративного наказания до сведения заинтересованных лиц, своевременное получение сведений о реализации судьями (судами) стадии пересмотра не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, получение документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, идентификацию платежей и т.д., недостаточен для эффективного осуществления деятельности по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст.20.25 КоАП РФ, и требует нормативного уточнения;

3) повышение эффективности деятельности полиции на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, связано с необходимостью внесения ряда корректив в административно-процессуальное законодательство и организацию деятельности органов внутренних дел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение подведем краткие итоги проведенного исследования.

1. В результате проведенного ретроспективного и сравнительно-правового анализа регулирования ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, систематизированы средства обеспечения уплаты штрафов, применявшихся в отечественном праве в различные исторические периоды, а также средства, реализуемые сегодня в различных отраслях российского права и в современном административно-деликтном и административно-процессуальном законодательстве отдельных зарубежных стран. Выделены следующие разновидности этих средств:

- 1) возложение на должника бремени содержания лиц, обеспечивающих исполнение штрафа (например, ст. 42 Русской Правды («Покон вирный»));
- 2) обращение взыскания на имущество и денежные средства должника или иных лиц в размере, равном неоплаченному штрафу (например, ст. 17 Краткой редакции Русской Правды, ст. 70 Русской Правды, совместное постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР и Народного комиссариата земледелия РСФСР от 28 июля 1923 года «О применении ст. 71 Земельного кодекса, Основы законодательства Союза ССР и Союзных Республик об административных правонарушениях (постановление Верховного Совета СССР от 23 октября 1980 года № 3146-Х), Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (постановление Верховного Совета СССР от 20 июня 1984 года);
- 3) замена неоплаченного штрафа более строгим или альтернативным видом наказания (например, ст. 40 Пространной редакции Русской Правды, Соборное уложение 1649 года, ст. 8 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 года и т.д.);
- 4) увеличение размера назначаемого штрафа при отказе от его уплаты на месте;
- 5) применение к неплательщику иного вида наказания без освобождения от уплаты штрафа (например, Устав благочиний 1782 года);
- 6) применение к неплательщику мер общественного и дисциплинарного воздействия;
- 7) изъятие вещей (ценностей) и (или) документов у правонарушителя (ч. 3 ст. 290 Кодекса Республики Узбекистан об админи-

стративной ответственности, ч. 2 ст. 8.9 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь); 8) отказ должнику в оказании государственных услуг (ч. 10 ст. 34 и ч. 8 ст. 35 Закона Украины «О дорожном движении»).

Проведенный ретроспективный анализ приводит к выводу о недооценке современным законодателем исторического опыта применения некоторых средств воздействия на неплательщиков административных штрафов. В частности, представляется целесообразным обращение к опыту применения мер общественного воздействия на поведение правонарушителей.

2. Анализ современного этапа развития административной ответственности за неуплату административного штрафа (с 2003 года по настоящее время) позволяет сделать следующие выводы: во-первых, изменения, вносимые в законодательство, носили точечный характер, обеспечивали решение лишь текущих проблем и создали предпосылки для повышения роли косвенных (вторичных) источников права, в том числе правовых позиций, локальных нормативных актов и складывающейся правоприменительной практики отдельных органов; во-вторых, отсутствие системного подхода в вопросах совершенствования нормативного правового регулирования рассматриваемого вида деятельности не позволило повысить результативность деятельности уполномоченных на ее осуществление органов; в-третьих, несмотря на многочисленные попытки совершенствования норм, регулирующих административную ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, остается нерешенным целый комплекс проблем, существенным образом влияющих на эффективность реализации деятельности по ее применению.

3. Изучение различных точек зрения относительно понимания сущности административной ответственности позволило сформулировать определение данного правового явления. Так, под административной ответственностью за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, диссертант предлагает понимать вид юридической ответственности, реализуемой уполномоченными на то властными субъектами в административно-процессуальном порядке в отношении лиц, не уплативших администра-

тивный штраф, и выражающейся в: 1) официальном признании деяния лица административным правонарушением, 2) вынесении решения о назначении административного наказания, предусмотренного в санкции ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, 3) изменении среды, в которой правонарушитель реализует свои права и обязанности, – возникновении возможности ограничения его прав, установления дополнительных запретов и обязанностей в течение срока, пока это лицо считается привлеченным к административной ответственности.

При этом целью административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, является субъективное восприятие лицом, совершившим административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, неблагоприятных юридических последствий негативной государственной оценки его противоправного поведения, связанных с назначенным административным наказанием и (или) применением иных мер, предусмотренных законом.

4. Изучение оснований административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, позволило сделать вывод о существовании ряда проблем, создающих в отдельных случаях сложности осуществления эффективного реагирования на факты совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. К таковым, в частности, относятся: 1) отсутствие в законодательстве четко сформулированных правил определения места совершения административного правонарушения в форме бездействия, когда место совершения действия или исполнения обязанности не оговорено в законе; 2) проблема, связанная с возможностью индивидуализации наказания, предусмотренного за совершение рассматриваемого административного правонарушения; 3) проблема установления виновности юридического лица, совершившего это противоправное деяние, и возможности использования при этом «объективного вменения».

5. В результате изучения особенностей нормативного закрепления состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, автор приходит к выводам: 1) об ошибочности законодательного

подхода, состоящего во включении рассматриваемого противоправного деяния в главу 20 КоАП РФ; 2) о возможности совершения противоправного бездействия, охватываемого диспозицией названной нормы, как путем не внесения либо невыполнения действий по переводу суммы штрафа в кредитную организацию, так и посредством внесения перевода в указанные организации неполной суммы административного штрафа; 3) о необходимости расширения арсенала правовых средств реагирования на рассматриваемые административно-правовые деликты путем установления в КоАП РФ возможности освобождения лица от административной наказания посредством включения в закон возможности составления в отношении лиц, впервые совершивших административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, протокола «формального предупреждения» при условии, что правонарушитель до возбуждения соответствующего дела уплатит административный штраф в полном объеме; 4) о возможности совершения правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, с виной, выраженной как в форме умысла, так и по неосторожности.

6. В результате анализа административного правового статуса органов внутренних дел (полиции) как субъекта, участвующего в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, автор приходит к заключению о том, что в осуществлении этой деятельности указанному звену российской правоохранительной системы отведена вспомогательная (обеспечивающая) по отношению к судьям и комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав роль. При этом делается вывод о том, что полиция, обладая необходимыми полномочиями и имея в своей структуре специализированные подразделения по исполнению административного законодательства, решает широкий круг задач и выполняет комплекс функций, связанных с обеспечением контроля полноты и своевременности уплаты назначенных ее должностными лицами административных штрафов, возбуждением дел данной категории и применением мер обеспечения производства по делам об

административных правонарушениях. Аргументируется вывод о целесообразности расширения границ правового статуса данного правоохранительного органа путем изменения объема его полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

7. Изучение законодательства и правоприменительной практики выявления полицией административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, позволяет определить в качестве структурных элементов этой деятельности следующие этапы: 1) деятельность по установлению момента вступления в силу постановления о назначении административного штрафа, включающую в себя: во-первых, действия, направленные на установление даты получения копии постановления лицом, в отношении которого оно вынесено, и, во-вторых, действия по установлению факта обжалования соответствующего постановления; 2) деятельность по установлению даты истечения срока добровольной уплаты административного штрафа; 3) деятельность по установлению наличия (отсутствия) в органе, вынесшем постановление о назначении административного наказания, документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа; 4) деятельность по установлению наличия (отсутствия) сведений об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП). Углубленный анализ организации деятельности полиции на каждом из указанных этапов позволил обосновать вывод о недостаточности имеющегося в распоряжении правоприменителя правового инструментария, обеспечивающего доведение постановления о назначении административного наказания до сведения заинтересованных лиц, своевременное получение сведений о реализации судьями (судами) стадии пересмотра не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, получение документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, идентификацию платежей и т.д.

8. Аргументируется обоснованность законодательного подхода, заключающегося в безусловной необходимости реагирования на каждый факт отсутствия документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и сведений об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах. Автором констатируется существование внутренних противоречий Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, связанных с установлением правил возбуждения дел об административных правонарушениях, в связи с чем предлагается обеспечить согласование закрепленного ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ порядка возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, с положениями ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ.

9. В качестве составных элементов стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, автором выделяются: этап предварительного анализа ситуации, рабочий и заключительный этапы. В результате анализа отдельных процессуальных действий и решений, реализуемых сотрудниками полиции на каждом из этих этапов, делаются выводы о существовании проблем, связанных с отсутствием в КоАП РФ надлежащим образом закрепленного порядка прекращения данной категории дел, возбужденных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не уплативших административный штраф, назначенный одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В целях совершенствования нормативно-правовой основы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, предлагается внести ряд изменений в действующее законодательство, в частности:

1) дополнить пункт 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ после слов: «статьей 20.24 (в отношении частных детективов (охранников))» положением следующего содержания: «частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ (при выявлении

факта неуплаты административного штрафа назначенного органами и учреждениями, указанными в пунктах 3–7 части 1 и пунктах 3, 5 части 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса, либо коллегиальными органами, указанными в пункте 2 части 1 и пунктах 2, 4 части 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса, вынесших постановление о наложении административного штрафа»;

2) часть 1 статьи 20.25 КоАП РФ из главы 20 КоАП РФ исключить, норму, закрепляющую формальное основание административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, закрепить в главе 19 КоАП РФ;

3) санкцию части 1 статьи 20.25 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до пяти тысяч рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц в размере от пяти до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до двухсот тысяч рублей»;

4) дополнить примечание к статье 20.25 КоАП РФ пунктом 4 следующего содержания:

«4. Лицо, впервые совершившее административное правонарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, может быть освобождено от административного наказания, если оно раскаялось в совершении административного правонарушения и до момента возбуждения дела об административном правонарушении оплатило административный штраф в полном объеме. Об освобождении лица от наказания в соответствии со ст. 28.2.1 настоящего Кодекса составляется протокол формального предупреждения»;

5) дополнить КоАП РФ статьей 28.2.1 следующего содержания:

«Статья 28.2.1. Протокол формального предупреждения

Об освобождении лица от административного наказания в случаях, предусмотренных статьями раздела II настоящего Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, должностное лицо, в производстве которого находится дело об администра-

тивном правонарушении, составляет протокол формального предупреждения.

В протоколе формального предупреждения указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого составлен протокол, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица, должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых составляется протокол, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая основания составления протокола формального предупреждения, предупреждение о недопустимости совершения административных правонарушений и правовых последствиях, связанных с привлечением к административной ответственности.

Протокол формального предупреждения подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом, должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых он составлен.

Копия протокола формального предупреждения вручается под расписку физическому лицу, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых он составлен;

6) дополнить часть 1 статьи 24.5 пунктом 3.1 следующего содержания: «3.1) освобождение лица от административного наказания с составлением протокола формального предупреждения»;

7) дополнить КоАП РФ статьей 1.9 следующего содержания:

«Статья 1.9 Место совершения административного правонарушения

1. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий.

2. Местом совершения длящегося правонарушения является любое из мест, где совершалось противоправное деяние, независимо от места наступления его последствий.

3. Местом совершения правонарушения в форме бездействия является место, где согласно законодательству должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

В случаях, когда законодательством прямо не определено место совершения действия или место выполнения возложенной на лицо обязанности, местом совершения правонарушения в форме бездействия является место жительства (временного пребывания) лица, совершившего правонарушение, на момент истечения срока, предусмотренного для совершения соответствующего действия или исполнения обязанности»;

8) дополнить часть 2 статьи 29.11 КоАП РФ после слов: «со дня вынесения указанного постановления» словами: «В случаях, если копия постановления по делу об административном правонарушении, направленная по месту жительства или месту нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности, возвращена в орган, должностному лицу, его вынесшим, с отметкой об отсутствии лица по указанному адресу, либо данное лицо уклоняется от получения почтового отправления, орган или должностное лицо, вынесшие постановление, не позднее двух дней с момента получения возвращенного почтового отправления размещают на официальном сайте соответствующего органа текст постановления по делу об административном правонарушении, а также контактные данные должностного лица, ответственного за направление постановления. Одновременно с этим физическому лицу или законному представителю физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которого вынесено постановление по делу, направляется информация, содержащая адрес сайта размещения

текста постановления по делу, электронный адрес размещения документа в сети «Интернет» и контактные данные должностного лица, ответственного за направление постановления.

Копия постановления по делу считается полученной по истечении пяти дней со дня размещения соответствующей информации на сайте органа, его вынесшего»;

9) дополнить часть 5 статьи 32.2 КоАП РФ после слов: «судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством» словами: «Судебный пристав-исполнитель обязан незамедлительно после получения постановления о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате направлять информацию о неуплаченном штрафе и лице, на которое возложена обязанность его уплаты, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»»;

10) в части 5 статьи 32.2 КоАП РФ слова: «составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 настоящего Кодекса, в отношении лица, не уплатившего административный штраф» заменить словами: «принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, в соответствии с требованиями статьи 28.1 настоящего Кодекса».

Отдельные положения работы сформулированы в форме приглашения к дискуссии. Вне всякого сомнения, многие полученные результаты и основанные на них предложения являются дискуссионными, и автор надеется, что их критика послужит основой для дальнейшего совершенствования правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел как субъекта, участвующего в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Нормативные правовые акты и иные официальные документы¹
действующие**

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2002 – № 30. – Ст. 3012.

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.08.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

¹ Здесь и далее указаны место и дата первой публикации нормативного правового акта, иного документа; действующая редакция документа доступна в справочно-правовой системе КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru>.

8. Об исполнительном производстве : Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 41. - Ст. 4849.

9. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ (ред. от 26 апреля 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2.

10. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 28.12.2009 № 380-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 1. – Ст. 1.

11. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4007.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» : Федеральный закон от 27.06.2011 № 162-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3873.

13. О внесении изменений в статьи 20.25 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 13 Федерального закона «Об исполнительном производстве» : Федеральный закон от 18.07.2011 № 226-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (часть 1). – Ст. 4574.

14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : Федеральный закон от 05.04.2013 № 49-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1657.

15. О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от

03.03.2006 № 30-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 10. – Ст. 1067.

16. О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 02.12.2013 № 340-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 49 (часть 1). – Ст. 6341.

17. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть 1). – Ст. 6228.

18. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 32. – Ст. 3198.

19. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

20. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

21. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

22. О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» : Федеральный закон от 08.12.2003 № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. Ст. 4847.

23. Об утверждении нормативов частоты сборов из почтовых ящиков, обмена, перевозки и доставки письменной корреспонденции, а также контрольных сроков пересылки письменной корреспонденции : постановле-

ние Правительства Российской Федерации от 24.03.2006 № 160 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 14. – Ст. 1540.

24. Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних : Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967 (ред. от 25.02.1993) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1967. – № 23. – Ст. 536.

25. Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 № 627 (ред. от 26.11.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 42. Ст. 4077.

26. Об утверждении Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 301 (ред. от 26.11.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 1975.

27. Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи : постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2005 № 221 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 17. – Ст. 1556.

28. Об утверждении правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24.11.2004 № 106н // Российская газета. 2010. 21 декабря.

29. Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства : приказ МВД России от 29.12.2012 № 1156 (ред. от 10.07.2013). – М., 2013.

30. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений

и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 01.03.2012 № 140 // Российская газета. – 2012. – 01 августа.

31. Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан : приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 (ред. от 19.06.2014) // Российская газета. – 2012. – 11 июля; 17 августа (уточнение).

32. Об административных правонарушениях : Закон Красноярского края от 02.10.2008 № 7-2161 (ред. от 8 июля 2010 г.) // Наш Красноярский край. – 2008. – № 33.

33. О мерах, принимаемых ОВД края по реализации Федерального закона от 24.07.2007 № 210-ФЗ в части администрирования поступлений в бюджет при исполнении постановлений о наложении административных штрафов : решение Коллегии ГУВД по Красноярскому краю от 17.06.2008.

34. Об организации работы по исполнению полномочий администратора поступлений в бюджеты Российской Федерации : приказ ГУВД по Красноярскому краю от 18.01.2006 № 30.

35. Методические рекомендации ФЭУ ГУВД по Красноярскому краю по ведению учета наложенных и взысканных административных штрафов, госпошлин (исх. ГУВД по Красноярскому краю № 9/195 от 15.02.2008).

36. О правоприменительной практике управлений Роспотребнадзора КоАП РФ [Электронный ресурс] : письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 09.01.2007 № 0100/15-07-32. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения 09.03.2013).

37. О введении в действие «Особых условий приема, вручении, хранения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное» РФ [Электронный ресурс] : приказ Федерального государственного унитарного предприя-

тия «Почта России» от 31.08.2005 № 343. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения 09.03.2013).

38. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 442340-5 «О внесении изменений в статьи 20.25 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 13 Федерального закона «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.11.2014).

39. Проект Федерального закона № 41730-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.11.2014)

зарубежные

40. Кодекс об административной ответственности : Закон Кыргызской Республики от 04.08.1998 № 115. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве Республики Кыргызстан. URL: http://www.anotimonoopolia.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=60 (дата обращения 01.09.2014).

41. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Закон Республики Беларусь от 21.04.2003 № 194-3. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.delchev.ru/node/51> (дата обращения 01.09.2014).

42. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях : Закон Республики Казахстан от 30.01.2001 № 155-III. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Правительства Республики Казахстан. URL: http://ru.governor.kz/docs/k010000155_20100121~1.htm (дата обращения 10.08.2014).

43. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности : Закон Республики Узбекистан от 22.09.1994 № 2015-XII. [Элек-

тронный ресурс]. Центр правовой информации при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. Сайт Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан. URL: http://www.lex.uz/guest/irs_html.wi№lav?pid=97661 (дата обращения 10.08.2014).

44. Кодекс Украины об административных правонарушениях : Закон от 07.12.1984 № 8073-Х. [Электронный ресурс]. URL: http://www.№ibu.factor.ua/i№fo/Zak_basa/Kodeksy/KUoAP (дата обращения 01.09.2014).

45. О дорожном движении : Закон Украины от 30.06.1993 № 3353-ХІІ (Закон від 30.06.1993 № 3353-ХІІ). [Электронный ресурс]. Верховная Рада Украины. Официальный веб-сайт. URL: <http://zakon№1.rada.gov.ua/cgi-bi№/laws/mai№.cgi?page=1&№reg=3353-12>.

46. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Закон Республики Беларусь от 20.12.2006 № 194-З. [Электронный ресурс]. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь : Электронный банк данных правовой информации URL: <http://www.pravo.by/web№pa/text.asp?R№=hk0600194> (дата обращения 01.09.2014).

утратившие силу

47. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.

48. Краткая Русская Правда (по Академическому списку половины XV в.) [Электронный ресурс] : сайт Пензенского государственного университета. URL: http://dep_ioqip.pnzgu.ru/files/dep_ioqip.pnzgu.ru/normativnie_akti/krp.pdf (дата обращения: 09.11.2014).

49. О милиции : Закон Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 (ред. от 27.07.2010) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

50. О предоставлении Народному комиссариату путей сообщения права издания обязательных постановлений в целях обеспечения охраны, порядка и безопасности на транспорте, и о взысканиях за нарушения этих постановлений: Декрет ВЦИК СНК РСФСР от 08.02.1923 // Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 12. – Ст. 148.

51. О применении ст. 71 Земельного кодекса : совместное постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР и Народного комиссариата земледелия РСФСР от 28.07.1923 // Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 70. – Ст. 685.

52. Основы законодательства Союза ССР и Союзных Республик об административных правонарушениях : постановление Верховного Совета СССР от 23.10.1980 № 3146-Х // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 909.

53. Пространная Русская Правда (по Троицкому списку второй половины XIV в.) [Электронный ресурс]. URL : http://dep_iogip.pnzgu.ru/files/dep_iogip.pnzgu.ru/normativnie_akti/prp.pdf (дата обращения: 09.11.2014).

54. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. [Электронный ресурс]. Библиотека репринтных изданий. СПС КонсультантПлюс. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/331/22.html> (дата обращения: 10.11.2014).

55. Таможенный Устав Союза ССР // Собрание законов СССР. – 1925. – № 5. – Ст. 53.

56. Уголовный Кодекс РСФСР // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 15. – Ст. 153.

материалы судебной практики

57. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от

24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.

58. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 8.

59. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 10.11.2011) // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8

60. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сухова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 20.25 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.07.2006 № 374-О. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.08.2010)

61. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Птицефабрика "Сибирская губерния"» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 2.9 и ч. 6 ст. 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 248-О-О. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08.2010).

62. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат "Североникель"», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие "Эконт"» и гражданина А. Д. Чулкова : постановление Конституционного

Суда Российской Федерации от 27.04.2001 № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2409.

63. Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2005 года // Российская юстиция. – 2006. – № 1.

64. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года [Электронный ресурс] : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.03.2007 (ред. от 04.07.2012). Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.11.2014).

65. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 06.10.2004 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 1.

66. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 9.

67. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 23.11.2005 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2006. – № 3.

68. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2014 (дело № АЛЛ 14-101) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=587676/ (дата обращения 10.11.2014).

69. Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/statistics.asp?search_frm_auto=1&dept_id=8 (дата обращения: 10.11.2014).

70. Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/documeNots/svod№ie_formi_1.zip (дата обращения: 10.11.2014)

71. Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=841> (дата обращения: 10.11.2014)

72. Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=836> (дата обращения: 10.11.2014)

73. Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях : форма 1-АП [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=79&item=951> (дата обращения: 10.11.2014)

74. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.07.2014 (дело № 20-АД14-2) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=597764/ (дата обращения 11.09.2014)

75. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 04.07.2014 г. (дело № 53-АД14-2) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=597800/ (дата обращения 11.09.2014).

76. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2013 (дело № 18-АД13-39) [Электронный ресурс] : сайт Верховного

Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=569744/ (дата обращения 11.09.2014)

77. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2013 (дело № 18-АД13-40) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=569748/ (дата обращения 11.09.2014).

78. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2014 (дело № 36-АД 14-3) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=598182/ (дата обращения 11.09.2014).

79. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11.04.2005 (дело № 7-ад04-2) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=598131/ (дата обращения 11.09.2014).

80. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2014 (дело № 41-АД13-8) [Электронный ресурс] : сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=579362/ (дата обращения 11.09.2014).

81. О наложении штрафа по делу об административном правонарушении : постановление ФАС России» от 15.07.2013 по делу № К-547/12/АК791-13 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08. 2010).

82. О наложении штрафа по делу об административном правонарушении : постановление ФАС России от 05.07.2013 по делу № АК783-13 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08. 2010).

83. О наложении штрафа по делу об административном правонарушении : постановление ФАС России от 02.07.2013 по делу № АК764-13 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08. 2010).

84. О наложении штрафа по делу об административном правонарушении : постановление ФАС России от 11.06.2013 по делу № К-1500/12/АК729-13 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08. 2010).

85. О наложении штрафа по делу об административном правонарушении : постановление ФАС России от 25.07.2013 по делу № К-1547/12/АК800-13 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.08. 2010).

86. Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2006 год [Электронный ресурс] : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://cdep.ru/userimages/documents/analiz_statistiki_12_mes_2006g.xls (дата обращения: 01.11.2014).

Монографии, учебники, учебные пособия

87. Абдуллаев, М.И. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / М.И. Абдуллаев. – М.: Финансовый контроль, 2004. – 410 с.

88. Административная ответственность : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Н.В. Румянцева, А. И. Стахова. – 5-е изд., перераб и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 248 с.

89. Административное право : курс лекций / под общ. ред. Э.Г. Липатова, С. Е. Чаннова. – М.: Издательство «Экзамен», 2006. – 912 с.

90. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке / И.Ф. Бартыков [и др.]. – М.: Юрид. лит., 1964. – 162 с.

91. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: Зерцало, 1996. – 608 с.

92. Базылев, Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б.Т. Базылев. – Красноярск : Изд-во Красноярского университета, 1985. – 120 с.
93. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР : учебное пособие / Д.Н. Бахрах ; под ред. А.А. Гупало. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 202 с.
94. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Бек, 1996. – 368 с.
95. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 640 с.
96. Власов, В.А. Советское административное право / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 535 с.
97. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / И.А. Галаган ; науч. ред. В.С. Основин. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – 252 с.
98. Гришаев, П.Ф. Преступления против общественной безопасности / П.Ф. Гришаев. – М.: Экзамен, 1959. – 321 с.
99. Гуев, А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Н. Гуев. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: Издательство «Экзамен», 2007. – 990 с.
100. Гуткин, И.М. Актуальные вопросы уголовно-процессуального задержания / И.М. Гуткин. – М.: Изд. Академии МВД СССР, 1980. – 89 с.
101. Даньшин, И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка / И.Н. Даньшин. – М.: Юрид. лит., 1973. – 200 с.
102. Дмитриев, С.Н. Проблемы организации дорожно-патрульной службы / С.Н. Дмитриев. – М.: Спарк, 2002. – 304 с.
103. Еропкин, М.И. Управление в области охраны общественного порядка / М.И. Еропкин. – М.: Юрид. лит., 1965. – 215 с.

104. История государства и права России (IX–XVII вв.) : хрестоматия : в 3 ч. / сост. А.Г. Канаев, С.А. Пунтус. Ч. 1-2. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2007. – 156 с.
105. История отечественного государства и права : учебник / под ред. С.А. Чибиряева. – М.: Былина, 2003. – 528 с.
106. История отечественного государства и права : учебник : в 2 ч. / под ред. О.И. Чистякова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – Ч. 1. – 430 с.
107. Карасева, М.В. Финансовое право. Общая часть : учебник / М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 1999. – 256 с.
108. Кисин, В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация : учебное пособие / В.Р. Кисин. – М.: МВШМ МВД РСФСР, 1991. – 58 с.
109. Клюков, Е.М. Мера процессуального принуждения / Е.М. Клюков. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1974. – 112 с.
110. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
111. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 1229 с.
112. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 944 с.
113. Конин, Н.М. Административное право России / Н.М. Конин. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2008. – 448 с.
114. Корнев, А.П. Административная деятельность органов внутренних дел: Часть Общая : учебник / А.П. Корнев. – М.: МЮИ МВД России, 1996. – 335 с.
115. Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 192 с.

116. Кузьмичева, Г.А. Административная ответственность : учебное пособие / Г.А. Кузьмичева, Л.А. Калинина. – М.: Юриспруденция, 2000. – 464 с.
117. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
118. Лейст, О.Э. Санкции в советском праве / О.Э. Лейст. – М.: Госюриздат, 1962. – 238 с.
119. Манохин, В.М. Советское административное право : курс лекций. Часть Общая / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1968. – 232 с.
120. Мартьянов, И.В. Административная ответственность по советскому законодательству / И.В. Марьянов. – Киев: Наукова думка, 1985. – 56 с.
121. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
122. Мелехин, А.В. Теория государства и права : учебник / А.В. Мелехин. – М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. – 640 с.
123. Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева. – 12-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, Норма, 2012. – 1359 с.
124. Общее административное право : учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
125. Панов, А.Б. Административная ответственность юридических лиц : монография / А.Б. Панов. – М.: Норма, 2013. – 192 с.
126. Печеницын, В.А. Состав административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / В.А. Печеницын. – Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1988. – 60 с.
127. Попов, Л.Л. Административное право России : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. – 752 с.

128. Пресняков, А.Е. Княжое право в древней Руси : лекции по русской истории. Киевская Русь / А.Е. Пресняков. – М.: Наука, 1993. – 653 с.
129. Разаренов, Ф.С. Административный надзор советской милиции / Ф.С. Разаренов, С.И. Котюргин. – М.: Академия МВД СССР, 1979. – 71 с.
130. Рогачева, О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О.С. Рогачева. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2011. – 356 с.
131. Розенфельд, В.Г. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс : учебное пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Изд. Воронежского университета, 1993. – 168 с.
132. Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Т. 1: Законодательство Древней Руси. – М.: Юрид. лит., 1984. – 432 с.
133. Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 3: Акты Земских Соборов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 512 с.
134. Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М.: Юрид. лит., 1987. – 528 с.
135. Русское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 6: Законодательство первой половины века. – М.: Юрид. лит., 1988. – 431 с.
136. Саввин, М.Я. Административный штраф / М.Я. Саввин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 112 с.
137. Севрюгин, В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : учебное пособие / В.Е. Севрюгин. – М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1988. – 54 с.
138. Севрюгин, В.Е. Проблемы административного права : учебное пособие / В.Е. Севрюгин. – Тюмень: ТВИШ МВД РФ, ТГУ, 1994. – 212 с.
139. Серегин, А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин. – М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1975. – 194 с.

140. Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы : монография / П.П. Серков. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 480 с.
141. Сорокин, В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1084 с.
142. Теория государства и права : учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Изд. «Зерцало», 2004. – 410 с.
143. Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003. – 613 с.
144. Тихомиров, М.Н. Пособие для изучения Русской Правды / М.Н. Тихомиров. – М.: Изд-во Московского университета, 1953. – 192 с.
145. Уголовное право России. Часть Общая : учебник для вузов / под ред. Л.Л. Кругликова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 839 с.
146. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. проф. Б. В. Здравомыслова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М: Юристъ, 1999. – С. 480.
147. Уголовный процесс России : учебник / А. С. Александров [и др.] ; науч. ред. В. Т. Томин. – М.: Юрайт, 2003. – 821 с.
148. Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 1997. – 472 с.
149. Цуканов, Н.Н. Актуальные проблемы применения КоАП РФ : административно-процессуальные аспекты деятельности подразделений ГУВД по Красноярскому краю : методические рекомендации / Н.Н. Цуканов, А.В. Жильцов. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2007. – 47 с.
150. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / Н.Н. Цуканов ; научн. ред. Ю.П. Соловей. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012. – 288 с.

151. Чумарова, Е.Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : монография / Е.Ю. Чумарова. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2005. – 169 с.

152. Шевченко, Я.Н. Правовое регулирование ответственности несовершеннолетних / Я.Н. Шевченко ; отв. ред. И.П. Лановенко. – Киев: Наукова думка, 1976. – 189 с.

153. Шергин, А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел : учебное пособие / А.П. Шергин. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1974. – 96 с.

154. Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография / А.Ю. Якимов. – М.: Проспект, 1999. – 200 с.

155. Якуба, О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. – М.: Юрид. лит., 1972. – 152 с.

156. Яценко, С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект / С.С. Яценко. – Киев: Прогресс, 1986. – 509 с.

Научные статьи

157. Бахрах, Д.Н. Важные вопросы науки административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 37-45.

158. Бахрах, Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву / Д.Н. Бахрах // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 2-5.

159. Бельский, К.С. Административная ответственность : генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12-20.

160. Братусь, С.Н. Спорные вопросы теории юридической ответственности / С.Н. Братусь // Советское государство и право. – 1973. – № 4. – С. 27-35.

161. Веремеенко, И.И. Сущность и понятие общественного порядка / И.И. Веремеенко // Советское государство и право. – 1982. – № 3. – С. 22-29.

162. Виговский, Е.В. О полномочиях органов прокуратуры и органов внутренних дел в системе законодательства об административных правонарушениях : материал подготовлен для системы КонсультантПлюс с использованием правовых актов по состоянию на 1 июня 2004 года / Е.В. Виговский, М.Е. Виговская.

163. Вопросы кодификации законодательства об административной ответственности / Б. М. Лазарев [и др.] // Советское государство и право. – 1967. – № 1. – С. 23-31.

164. Гараев, А. Предъявление постановления по делу об административном правонарушении к исполнению / А. Гараев // Законность. – 2007. – № 10. – С. 50-52.

165. Горбунова, О.Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права / О.Н. Горбунова // Труды Иркутского госуниверситета. Т. XIX. Серия юридическая. Вып. 8. Часть 2. – Иркутск: Вуиздат, 1967. – С. 116-119.

166. Гуменюк, Т.А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности / Т.А. Гуменюк // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 11. – С. 16-29.

167. Дошин, П.А. Пробелы законодательства в области установления ответственности за неуплату штрафа по делам об административных правонарушениях, рассматриваемым мировыми судьями / П.А. Дошин // Мировой судья. – 2006. – № 12. – С. 18–21.

168. Дрозд, А.О. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемых участковыми уполномоченными полиции / А.О. Дрозд, В.А. Кудин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 50. – С. 67-73.

169. Дугенец, А.С. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 2–11.

170. Збанацкий, О. Об административных противоречиях / О. Збанацкий // ЭЖ-Юрист. – 2004. – № 13. – С. 9-23.

171. Кирин, А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания / А.В. Кирин // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 32–33.

172. Кошелкин, С.Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе / С.Ю. Кошелкин // Юридический мир. – 2008. – № 2. – С. 29-32.

173. Куликов, О. Штрафная административная ответственность: реальность или фикция / О. Куликов // Законность. – 2005. – № 9. – С. 30–33.

174. Лазарев, Б.М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение / Б.М. Лазарев // Советское государство и право. – 1985. – № 8. – С. 30-40.

175. Логинова, Е.С. К вопросу о возможности применения положений о малозначительности к правонарушениям, посягающим на общественные отношения по охране атмосферного воздуха / Е.С. Логинова // Российская юстиция. – 2012. – № 8. – С. 65-67.

176. Ломакина, Л.А. Понятие малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ / Л.А. Ломакина // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 55-59.

177. Майоров В.И. Административные наказания, применяемые за нарушение таможенных правил / В.И. Майоров // Полицейское право. – 2005.– № 4. – С.68-71.

178. Майоров В.И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения / В.И. Майоров // Полицейское право. – 2007.– № 2. – С.113-116.

179. Непринцев, А.В. Еще раз о малозначительности административных правонарушений / А.В. Непринцев // Российская юстиция. – 2011. – № 10. – С. 70–72.

180. Николаева, Л.А. Административная ответственность как охранительное правоотношение / Л.А. Николаева // Административная ответственность: вопросы теории и практики : сборник статей / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 2005. – С. 24-31.

181. Панова, И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности / И.В. Панова // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 8. – С. 1-30.

182. Подщеколдина, М. Штрафы – только в бюджет / М. Подщеколдина // Российская юстиция. – 2003. – № 7. – С. 3-7.

183. Россинский, Б.В. О необходимости изменения некоторых положений КоАП РФ с целью совершенствования деятельности судебных приставов / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2005. – № 4. – С. 36–39.

184. Соловей, Ю.П. Рецензия на монографию П.П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 72–80.

185. Суменков, С.Ю. Исключительный случай: проблемы законодательного определения / С.Ю. Суменков // Журнал российского права. – 2009. – № 12. – С. 58-67.

186. Цуканов, Н.Н. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 15-20.

187. Цуканов, Н.Н. Обязанность пройти лечение от наркомании как мера административной ответственности / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы международной научно-практической конференции (16.05.2014). – Омск : ОмЮА., 2014. –С. 92-96.

188. Шерстобоев, О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики / О.Н. Шерстобоев // Российская юстиция. – 2008. – № 10. – С.57-60.

Диссертации, авторефераты диссертаций, заключительный отчет о научно-исследовательской работе

189. Азарова, Н.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук / Азарова Наталья Викторовна. – М., 2008. – 241 с.

190. Васильева, Е.Г. Проблемы ограничения неприкосновенности личности в уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук / Васильева Елена Геннадьевна. – Уфа, 2002. – 193 с.

191. Головкин, В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения : дис. ... докт. юрид. наук / Головкин Владимир Владимирович. – Омск, 2003. – 404 с.

192. Готовцев, А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Готовцев Александр Валентинович. – М., 2000. – 23 с.

193. Дугенец, А.С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... докт. юрид. наук / Дугенец Александр Сергеевич. – М., 2006. – 373 с.

194. Зуев, Б.Р. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук / Зуев Борис Рудольфович. – М., 2004. – 187 с.

195. Ковальчук, А.С. Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка, и их применение органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / Ковальчук Александр Сергеевич. – Казань, 2003. – 210 с.

196. Ксендзов, Ю.Ю. Задержание и заключение под стражу подозреваемого : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ксендзов Юрий Юрьевич. – СПб., 2010. – 25 с.

197. Максимов, И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы) : дис. ... докт. юрид. наук / Максимов Иван Владимирович. – М., 2005. – 482 с.

198. Молчанов, П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук / Молчанов Павел Витальевич. – М., 2008. – 214 с.

199. Морозова, Н.А. Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Морозова Наталья Александровна. – Екатеринбург, 2004. – 22 с.

200. Пивченко, Ю.В. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук / Пивченко Юлия Викторовна. – Омск, 2005. – 203 с.

201. Пурс, А.Г. Задержание как мера уголовно-процессуального принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Пурс Алексей Геннадьевич. – Минск, 2010. – 23 с.

202. Солдатов, А. П. Проблемы административной ответственности юридических лиц : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Солдатов Александр Петрович. – Саратов, 2000. – 52 с.

203. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук / Соловей Юрий Петрович. – М., 1993. – 387 с.

204. Телегин, А.С. Расследование административных правонарушений : автореф. дис... канд. юрид. наук / Телегин Александр Степанович. – Свердловск, 1968. – 16 с.

205. Уткина, С. С. Уголовное наказание в виде штрафа : дис. ... канд. юрид. наук / Уткина Светлана Сергеевна. – Томск, 2004. – 194 с.

206. Филоненко, И.О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ... канд. юрид. наук / Филоненко Ирина Олеговна. – Омск, 2003. – 201 с.

207. Хохлова, Т.Н. Производство по делам об административных правонарушениях в федеральных органах налоговой полиции : дис. ... канд. юрид. наук / Хохлова Татьяна Николаевна. – М., 2002. – 258 с.

208. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : дис. ... докт. юрид. наук / Цуканов Николай Николаевич. – Омск, 2011. – 389 с.

209. Основания административной ответственности за административные правонарушения, дела о которых вправе возбуждать сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : отчет о научно-исследовательской работе (закл.) / Н.Н. Цуканов и др. – № гос. рег. 01201251733. Инв. № 02201363545. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013. – 257 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА

результатов изучения дел об административных правонарушениях, предусмотренных, ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в объединенных архивах мировых судей г. Красноярск и Красноярского края

ЗАДАННЫЙ КРИТЕРИЙ	ПОЛУЧЕННЫЕ В ХОДЕ ИЗУЧЕНИЯ ДЕЛ РЕЗУЛЬТАТЫ		
Общие сведения о деле			
	Минимальное количество	Среднее количество	Максимальное количество
Количество листов в деле	6	12,5	25
Количество документов в деле	3	11,2	25
Особенности оформления возбуждения дела			
Наличие в делах документов, подтверждающих факты неуплаты административного штрафа (%)	Имеются		Отсутствуют
	48%		52%
Вид документа, подтверждающего факт неуплаты административного штрафа (по наименованиям документов, %)	Распечатки из АИПС, АБД; выписки из АИПС, АБД; справка о результатах проверки по АИПС, АБД	Рапорт об обнаружении признаков правонарушения; (Акт об обнаружении правонарушения)	Квитанция об уплате административного штрафа после истечения срока уплаты
	34,3%	60%	5,7%
Примечание	<p><i>В ряде случаев предпринимаются попытки компенсировать отсутствие документа, подтверждающего факт неуплаты административного штрафа, сведениями, содержащимися в объяснении лица (признание им вины).</i></p> <p><i>В единичных случаях в деле имеется несколько документов подтверждающих факт неуплаты административного штрафа</i></p>		
Документы, содержащие сведения о поводе к возбуждению дела об административном правонарушении (по видам документов, %)	Рапорты	Протоколы об административном правонарушении	Акты об обнаружении правонарушения
	32,3%	64,8%	2,9%
Примечание	<p><i>Встречаются случаи, когда повод указывается в нескольких документах. Например, в рапорте и протоколе об административном правонарушении</i></p>		

Период, прошедший с момента совершения административного правонарушения до момента возбуждения дела (дней).	Максимальный период (дней)	Среднее срок реагирования на факт неуплаты административного штрафа (дней)		Минимальный период (дней)	
	58	26,8		1	
	Минимальная скорость реагирования на факт неуплаты административного штрафа (от 40 до 60 дней)	Средняя скорость реагирования на факт неуплаты административного штрафа (от 20 до 40 дней)		Максимальная скорость реагирования на факт неуплаты административного штрафа (от 1 до 20 дней)	
	25%	35,7%		39,3%	
Период, прошедший с момента выявления факта неуплаты до момента возбуждения дела об административном правонарушении (дней)	<i>В подавляющем большинстве случаев протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, составляется в день его выявления. Это обусловлено тем обстоятельством, что проверка по учетам осуществляется после доставления лица в ОВД либо в ходе проведения операции «Должник». В единичных случаях в делах об административных правонарушениях рапорт о выявлении признаков административного правонарушения составлялся после возбуждения дела</i>				
Особенности возбуждения дела в отсутствие лица, совершившего административное правонарушение					
Количество дел, где протокол составлялся в отсутствии лица, совершившего административное правонарушение (%)	Протокол составлялся в присутствии лица		Протокол составлялся в отсутствии лица		
	90,4 %		0,6%		
Порядок уведомления лица о месте и времени составления протокола об административном правонарушении (способ уведомления)	Регистрируемым почтовым отправлением		Лично, устно (в деле отсутствуют документы об уведомлении лица)		
	41,7%		58,3%		
Особенности оформления сведений о наличии смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств и обстоятельствах, исключающих возможность применения административного ареста.					
Количество дел, содержащих сведения о смягчающих ответственность обстоятельствах (%)	Есть сведения о смягчающих ответственность обстоятельствах		Сведения о смягчающих ответственность обстоятельствах отсутствуют		
	41,2% дел		58,8% дел		
Виды смягчающих ответственность обстоятельств (% от общего числа дел со смягчающими обстоятельствами)	раскаяние, признание вины	совершение правонарушения впервые	уплата штрафа	несовершеннолетний ребенок (дети)	маленькая зарплата (отсутствие дохода)
	78,7 %	25,5 %	8,5%	19,1%	6,4%

Примечание	<p><i>Зачастую правоприменитель признает в качестве смягчающих ответственность обстоятельств следующие: «Отсутствие отягчающих обстоятельств», «Ранее за однородные правонарушения не привлекался».</i></p> <p><i>Ни в одном из изученных дел нет документального подтверждения наличия таких смягчающих ответственность обстоятельств как наличие несовершеннолетних детей и тяжелое материальное положение</i></p>	
Количество дел, содержащих сведения об отягчающих ответственность обстоятельствах (%)	Есть сведения об смягчающих ответственность обстоятельствах	Сведения о смягчающих ответственность обстоятельствах отсутствуют
	93,3% дел	6,7% дел
Виды отягчающих ответственность обстоятельств (% от общего числа дел с отягчающими обстоятельствами)	В качестве отягчающего ответственность обстоятельств в делах указывается только повторное в течение года совершение однородного правонарушения – 6,7%	
Примечание	<p><i>В качестве однородного правонарушения в изученных делах указаны ст. 1.4 Закона Красноярского края от 2.10.2008 № 7-2161 «Об административных правонарушениях», ч. 1 ст. 19.15, 20.14 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ</i></p>	
Сведения об обстоятельствах, исключают применение в отношении лица административного ареста	<p><i>Ни в одном из изученных дел об административных правонарушениях сведений об обстоятельствах, исключают применение в отношении лица административного ареста, НЕТ</i></p>	
Анализ объяснений лица о причинах неуплаты административного штрафа		
Типовые формулировки объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу, о причинах неуплаты административного штрафа	Оплатил, квитанции с собой нет (потерял, забыл дома)	5,6%
	Не оплатил в связи с тяжелым материальным положением (временно не работаю, учусь, жена в положении, ремонт машины, лечение ребенка и т.п.).	34,8%
	Не оплатил, так как не знал номера счета (потерял копию постановления (протокола), потерял квитанцию	13,5%
	Забыл	12,4%
	Не было времени (высокая загруженность на работе, уезжал в командировку, работаю вахтовым методом)	5,6%
	Штраф не оплатил, с протоколом согласен, вину признаю	10,1%
	Объяснения отсутствуют, не могу объяснить (от объяснений отказался)	5,6%
	Не получал копию постановления (не получал постановление по почте). Про штраф не знал	11,2%
Постановление получил поздно, оплатить не успел	1,1%	

Особенности оформления в делах сведений о месте, времени и событии административного правонарушения	
Количество дел, в которых имеются сведения о дате вынесения постановления о назначении административного штрафа (%)	49%
Количество дел, в которых имеются сведения о номере постановления о назначении административного штрафа (%)	43,9%
Количество дел, в которых имеются сведения о должностном лице ОВД (органе), которое вынесло постановление о назначении административного штрафа (%)	15,3%
Количество дел, в которых имеются сведения о сумме назначенного и не уплаченного лицом административного штрафа (%)	77,5%
Количество дел, в которых имеются сведения о дате вступления постановления в законную силу (%)	19,4%
Количество дел, в которых имеются сведения о дате истечения срока уплаты административного штрафа (%)	6,1%
Количество дел, в которых имеются сведения о том, что копия документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, в ОВД не поступала (%)	2%
Количество дел, в которых содержатся сведения о времени и месте выявления факта неуплаты административного штрафа (%)	66,3%
Количество дел, в которых имеется запись о том, что отсрочка и рассрочка исполнения административного штрафа лицу не предоставлялась (%)	2%
Типовые формы описания места времени и события административного правонарушения, в протоколах об административных правонарушениях предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (на основе обобщения данных собранных в результате изучения дел)	
Формы описания места времени и события административного правонарушения более чем в половине протоколов	«__» _____ г. в __ часов __ минут по адресу г. _____ ул. _____ д. __ гр. ФИО не уплатил ранее назначенный административный штраф в размере _____ рублей в срок установленный ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ»
	«__» _____ г. в __ часов __ минут по адресу г. _____ ул. _____ д. __ гр. ФИО не уплатил назначенный административный штраф (постановление № _____ от «__» _____ г., вступило в законную силу «__» _____ г.) в размере _____ рублей в срок установленный ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ»
Примечание	<i>Встречаются следующие формы описания места времени и события административного правонарушения: «гр. ФИО не уплатил административный штраф», «Из медицинского вытрезвителя был доставлен гр. ФИО, который в установленный срок не уплатил штраф и т.п.»</i>

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА

результатов анкетирования сотрудников ОВД, участвующих в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом

<p>1. Считаете ли Вы, что Вам достоверно удается установить <u>момент</u> получения заинтересованными лицами копии постановления о назначении административного штрафа, <u>высланной по почте</u>? (ответили 444 сотрудника, нет ответа в 21 анкете – 4,5%)</p>			
а) всегда удается	б) чаще удается	в) чаще не удается	г) мы вообще не занимаемся установлением этого момента
85 (19,1 %)	157 (35,4%)	113 (25,4%)	89 (20%)
242 (54,5%)		202 (45,5%)	
<p>2. С какими источниками информации Вы работаете при осуществлении контроля полноты и своевременности уплаты административного штрафа? (ответили 465 сотрудников)</p>			
а) бумажными носителями (копиями документов, свидетельствующих об уплате административного штрафа)	б) автоматизированными информационно-поисковыми системами и (или) автоматизированными банками данных (АБД, АИПС)	в) работаем с обоими источниками, так как вносим сведения с бумажных носителей в АБД и (или) АИПС	г) иное
116 (24,9%)	82 (17,6%)	244 (52,5%)	23 (4,9%)
<p>3. Оцените эффективность использования автоматизированных информационно-поисковых систем и автоматизированных банков данных при применении ответственности за неуплату административного штрафа в срок</p>			
<p>Оцените эффективность использования АИПС, АБД в соответствии с приведенными ниже критериями</p>			
<p>База данных пополняется (ответили 301 сотрудника, нет ответа в 164 анкетах – 35,3%)</p>			
своевременно	с небольшой задержкой	с существенной задержкой	
173 (57,5%)	111 (36,9%)	17 (5,6%)	
<p>Содержащиеся в базе данных сведения (ответили 301 сотрудника, нет ответа в 164 анкетах – 35,3%)</p>			
всегда достоверны	не всегда достоверны (требуется дополнительное подтверждение)	содержат большое количество недостоверной информации и ошибок (можно использовать с большой осторожностью)	
129 (42,9%)	163 (54,1%)	9 (3%)	

Сведений, содержащихся в базе данных <i>(ответили 309 сотрудников, нет ответа в 156 анкетах – 33,5%)</i>			
достаточно для установления факта уплаты (неуплаты) административного штрафа		недостаточно для установления факта уплаты (неуплаты) административного штрафа	
163 (52,7%)		146 (47,2%)	
4. Когда вы получаете информацию о жалобе, поданной на постановление о назначении административного штрафа? <i>(ответили 412 сотрудников, нет ответа в 53 анкетах – 11,4 %)</i>			
<i>а) всегда до возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ</i>	<i>б) чаще до возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, иногда после возбуждения дела</i>	<i>в) чаще после возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, иногда до возбуждения дела</i>	<i>г) всегда после возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ</i>
112 (27,2%)	117 (28,4%)	122 (29,6%)	61 (14,8%)
5. Из каких источников вы чаще получаете информацию о жалобе, поданной на постановление о назначении административного штрафа? <i>(ответили 429 сотрудников, нет ответа в 36 анкетах – 7,7%)</i>			
<i>а) из суда, органа от должностного лица, куда поступила жалоба</i>	<i>б) непосредственно от лица, в отношении которого было вынесено постановление о назначении административного наказания, или его защитника, потерпевшего или его представителя</i>		<i>в) из иных источников (указать каких)</i>
305 (71,1%)	105 (24,5%)		19 (4,4%)
6. Приходилось ли вам сталкиваться с ситуацией, когда лицо, в отношении которого имеются повод и основания для возбуждения дела по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, предъявляет квитанцию о своевременной уплате административного штрафа? <i>(ответили 430 сотрудников, нет ответа в 35 анкетах – 7,5 %)</i>			
<i>а) приходилось и довольно часто</i>	<i>б) приходилось, но это скорее исключение из правил</i>	<i>в) не приходилось</i>	
158 (36,7%)	176 (40,9%)	96 (22,3%)	

Сотрудниками были сформулированы 133 предложения по внесению изменений в законодательство, регламентирующее вопросы привлечения к административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, которые могут быть объединены в 9 групп.

Предложения, связанные с изменением порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. В частности, о закреплении в КоАП РФ возможности рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, при отсутствии лица, привлекаемого к административной ответственности, – 50 респондентов.

Предложения об изменении порядка контроля полноты и своевременности уплаты административных штрафов путем установления обязанности лиц, в отношении которых вынесено постановление о наложении данного вида наказания, представлять копию документа, свидетельствующего о его уплате, – 49 респондентов. Причем 14 сотрудников предлагают установить срок предоставления такого документа, 16 – прямо указывают на необходимость возвращения порядка, который был предусмотрен в отмененной ч. 4 ст. 32.2 КоАП РФ.

Предложения, касающиеся изменения срока давности привлечения к ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, отмечены в 4 анкетах. Так, 1 сотрудник предлагает увеличить срок давности привлечения к административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ), 3 – исключить из КоАП РФ положения о сроке давности в отношении ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Предложения, касающиеся изменения санкции ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, встречаются в 8 анкетах. Так, сотрудниками предлагается:

исключить из санкции ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ наказание в виде административного штрафа – 3 респондента (еще 1 сотрудник предлагает установить безальтернативное наказание – арест в случае, если неуплаченный штраф был назначен за совершение опасного правонарушения);

предусмотреть в качестве наказания за неуплату административного штрафа принудительные работы (уборку улиц, дворов, кладбищ) – 3 респондента;

ужесточить ответственность за неуплату административного штрафа (в анкете не указано, каким образом) – 1 респондент.

Предложения об изменении порядка исчисления срока вступления в силу постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа – 4 респондента. При этом 3 предлагают установить срок вступления в силу постановлений о назначении административного штрафа – 1 сутки с момента его вынесения.

Предложения о сокращении срока уплаты административного штрафа высказаны 8 респондентами.

Предложения об установлении возможности назначения административного наказания за неуплату административного штрафа на месте выявления правонарушения сотрудником полиции – 7 респондентов.

Предложения об исключении из компетенции сотрудников ОВД права составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, – 2 сотрудника.

Предложения об установлении в КоАП РФ административной ответственности за неявку лица в ОВД для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, по соответствующему уведомлению – 1 сотрудник.

Сотрудниками были сформулированы 209 предложений по совершенствованию организации деятельности полиции, а также иных органов и организаций в процессе привлечения к ответственности за данные правонарушения. Указанные предложения условно могут быть объединены в 3 группы.

Предложения о совершенствовании организации деятельности ОВД (полиции) в ходе реализации административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок (116 респондентов):

об установлении обязанности сотрудника, составившего протокол об административном правонарушении, по результатам рассмотрения которого было вынесено постановление о назначении административного штрафа, отслеживать момент вступления данного постановления в законную силу, а также контролировать полноту и своевременность внесения суммы штрафа – 48 респондентов;

об установлении в качестве обязанности сотрудников полиции направление писем с напоминанием о необходимости уплаты административного штрафа (по месту жительства, работы, учебы) – 49 респондентов;

о создании в каждом органе внутренних дел подразделения по контролю за уплатой административных штрафов либо выделении в ИАЗ отдельной должности для осуществления исключительно этой деятельности – 5 респондентов;

о включении в обязанности сотрудников наружных служб (ДПС ГИБДД, ППС и др.), выявивших факт совершения правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, доставлять лиц, их совершивших, в орган внутренних дел для решения вопроса об административном задержании – 10 респондентов;

об обеспечении зданий ОВД платежными терминалами, позволяющими уплатить административные штрафы, – 4 респондента.

Предложения о совершенствовании организации деятельности органов и организаций (кроме ОВД (полиции)) в ходе реализации административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок – 53 респондента:

по перераспределению обязанностей между полицией и ФССП России в части препровождения лица в суд для рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в частности передаче этой обязанности сотрудникам Федеральной службы судебных приставов – 46 респондентов;

об установлении в качестве обязанности работников Почты России вручение постановления о назначении административного штрафа лично под расписку – 5 респондентов;

об отмене «комиссионного сбора» при уплате суммы административного штрафа через терминалы – 2 респондента.

Предложения о совершенствовании взаимодействия (в т.ч. информационного) полиции с иными органами и организациями, участвующими в реализации административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок (40 респондентов):

о направлении по месту работы уведомления о факте неуплаты административного штрафа – 1 респондент;

о необходимости обеспечения организационного взаимодействия с судами и территориальными подразделениями полиции – 16 респондентов;

о совершенствовании информационного взаимодействия органов внутренних дел в процессе реализации функции контроля полноты и своевременности уплаты административного штрафа, в том числе формировании единого банка данных об исполненных (не исполненных) административных наказаниях в виде административного штрафа, формировании информационных систем, позволяющих ускорить и упростить получение данной информации, – 23 респондента.