

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего
образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права и административной деятельности

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Исполнение постановлений об административных наказаниях»

Выполнил: Анищенко Антон Эдуардович
40.05.01 Правовое обеспечение национальной
безопасности, год набора 2012, № 121 группа

Руководитель: преподаватель кафедры АП и
АД подполковник полиции
Айгозина Альфия Муратовна

Рецензент: Начальник ОПАЗ УОООП и
ВОИВ РТ и ОМС МВД по Республике
Татарстан

подполковник полиции А.М. Назиков

К защите

(допущена, дата)

Начальник кафедры _____

Дата защиты: "18" июля 2017 г.

Оценка _____

Казань 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЯХ.....	11
§ 1. Понятие, сущность и значение исполнения постановлений об административных наказаниях	11
§ 2. Характеристика основных этапов исполнения постановлений об административных наказаниях	18
§ 3. Субъекты исполнения постановлений об административных наказаниях ..	24
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДАХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ	31
§ 1. Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения и о наложении административного штрафа	31
§ 2. Исполнение постановления об административном аресте	38
§ 3. Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.....	43
§ 4. Особенности исполнения постановлений об иных видах административного наказания	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	60
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	63
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Общественный порядок может гарантироваться правовыми предписаниями лишь при условии четкого их исполнения и возможности реализации санкций при их нарушении или не соблюдении пассивных обязательств. Нормы, устанавливающие любую, в том числе и административную ответственность, становятся формальными, если принятые решения по делам об административных правонарушениях не исполняются.

По экспертным оценкам, ежегодно в России совершается от 60 до 80 млн. нарушений административно-правового характера, что составляет 42 - 55% от всего населения страны. При этом доля (количество) административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории нашего государства, весьма значительна и с каждым годом лишь увеличивается¹.

Потому исполнение постановлений об административных наказаниях приобретает особую актуальность в условиях, когда помимо увеличения количества административных правонарушений, установленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП, КоАП РФ)² и числа лиц, привлекаемых к административной ответственности, одновременно растет и количество неисполненных постановлений об административных наказаниях. Более того, не снижается количество ошибок и нарушений законности, допускаемых должностными лицами органов государственного управления при исполнении таких постановлений.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является завершающим этапом правоприменительного процесса в сфере реализации федерального и регионального законодательства об административной ответственности. Особое его процессуально-правовое значение предопределяется социально-правовой целью – обеспечить

¹ Никитин С.В. Проблемы реформирования законодательства об административной ответственности юридических лиц в сфере экономической деятельности // Закон. – 2016. – № 3. – С. 104.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

фактическую реализацию итогового акта – документа, постановления о назначении административного наказания. Не исполнение такого акта в значительной степени препятствует установлению в Российской Федерации режима законности и построению правового демократического государства. Данные обстоятельства не только не способствуют закреплению в оценках отдельной личности особого значения и ценности права, но и могут стать причиной формирования у правонарушителей убежденности в неэффективности производства по делам об административных правонарушениях в целом и, как следствие, безнаказанности в частности.

Ученые-административисты справедливо отмечают, что, если постановление по делу об административном правонарушении вынесено, но не исполнено, производство на всех предшествующих стадиях может остаться безрезультативным и вместо предупредительного и воспитательного иметь противоположный эффект¹. Думается, что одной из основных задач уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц, реализующих деятельность по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, должно стать именно исполнение вынесенных постановлений.

Между тем, как свидетельствует анализ специальной литературы и правоприменительной практики, сложившийся порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях не соответствует современным тенденциям развития исполнительской дисциплины и правовой культуры населения, поскольку не обеспечивает в полной мере реализацию принципа неотвратимости наказания. С другой стороны, происходящие трансформации в данной сфере не всегда дают положительный эффект ввиду наличия определенных пробелов в тексте нововведений и введении новшеств исполнительной дисциплины.

Все сказанное свидетельствует об актуальности темы данного исследования.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, 1989. – С. 187.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования правоотношений, связанных с исполнением постановлений об административных наказаниях.

Предметом исследования явились нормы административного и иных отраслей законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения, связанные с исполнением постановлений об административных наказаниях, а также судебная практика, монографическая и специальная литература, относящиеся к теме исследования.

Цель исследования заключается в формировании представления об исполнении постановлений об административных наказаниях, достижение данной цели связано с решением следующих научно-практических задач:

- рассмотреть понятие, сущность и значение исполнения постановлений об административных наказаниях;
- охарактеризовать основные этапы исполнения постановлений об административных наказаниях;
- исследовать субъектов исполнения постановлений об административных наказаниях;
- изучить общие положения об исполнении постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения и о наложении административного штрафа;
- рассмотреть исполнение постановления об административном аресте;
- дать общую характеристику исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства;
- раскрыть особенности исполнения постановлений об иных видах административного наказания.

В процессе написания исследования, нами были использованы следующие методы: общенаучные (диалектико-материалистический, анализа и синтеза) и частно-научные (системно-структурный, формально-юридический, социологический), использованные в ходе изучения и систематизации научных

источников, нормативного правового материала, административно-юрисдикционной практики.

Теоретическую основу работы составляют научные труды, в том числе монографии и диссертации, учебники и учебные пособия по общей теории права и по административному праву, в частности, таких авторов, как: Адушкин Ю.С., Бакин И.С., Бахрах Д.Н., Бондаренко А.А., Брунер Р.А., Вахрушева Ю., Володкина Я.А., Гапон Р.А., Гапон Ю.П., Губарева Т.И., Диканова Т.А., Дугенец А.С., Жеребцов А.Н., Жолобов Я.Б., Кинчене Л.В., Кирин А.В., Конин Н.М., Кононов П.И., Лебедева Е.А., Лещина Э.Л., Магденко А.Д., Малютин Н.С., Манохин В.М., Масленников М.Я., Маторина Е.И., Махина С.Н., Мелехин А.В., Никитин С.В., Панкова О.В., Помогалова Ю.В., Россинский Б.В., Савельева М.В., Селезнев В.А., Старилов Ю.Н., Стахов А.И., Цуканов Н.Н., Шамрай Е., Якунин Д.В. и других ученых.

Эмпирическую основу исследования составили материалы административно-юрисдикционной практики, а именно материалы дел об административных правонарушениях, совершенных физическими и юридическим лицами, рассмотренных различными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, мировыми судьями, судьями районных судов и арбитражных судов, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов по делам об административных правонарушениях и по вопросам применения положений КоАП РФ.

Для проведения анализа о состоянии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях ОВД осуществлено исследование статистических данных и отчетности МВД РФ за 2015 и 2016 годы, а также 1-го квартала 2017 года, предоставленных подразделением по исполнению административного законодательства МВД по Республике Татарстан. (Прилагается таблица отчета форма №577)

Учитывая значимость обеспечения неотвратимости наказания, предупреждения совершения новых правонарушений и организации работы по пополнению доходной части консолидированного бюджета проведен подробный анализ исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных, как непосредственно должностными лицами территориальных органов МВД РФ, так и судебными органами.

- 2015 год

Всего по России в 2015 году должностными лицами территориальных органов МВД РФ в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ принято решений в количестве – 81 340 321, в том числе в виде предупреждения - 1 723 225, назначения административного штрафа – 78 709 617, на общую сумму - 67 930 315 000 рублей. В этот же период судебными органами в соответствии со ст.23.1 КоАП РФ по возбужденным органами внутренних дел административным делам принято решений в количестве – 4 056 479, в виде назначения административного штрафа – 2 329 441, на общую сумму – 16 764 008 000 рублей, административного выдворения за пределы РФ – 69 291, административного ареста – 1 063 159, из них арест на срок от 1 до 5 суток – 711 630, от 6 до 10 суток – 238 397, более 10 суток – 104 207, административного приостановления деятельности - 140 , лишения специального права – 540 581, назначения обязательных работ – 135 025, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения - 73, обязанность прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и(или) медицинская и(или) социальная реабилитация (согл.ч.2.1 ст.4.1КоАП) - 20 466.

В указанный период общее количество исполненных постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами территориальных органов МВД РФ в виде административного штрафа составило – 49 446 512, на общую сумму – 49 950 372 000 рублей.

Количество исполненных судебных постановлений - 958 693 , в виде оплаченного административного штрафа на общую сумму – 7 470 345 000 ,

изъято из оборота либо конфисковано орудий совершения или предметов административного правонарушения на сумму - 488 263 000 рублей.

2016 год

Всего по России в 2016 году должностными лицами территориальных органов МВД РФ в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ принято решений в количестве – 88 459 169 , в том числе в виде предупреждения – 1 391 033, назначения административного штрафа – 86 195 922, на общую сумму – 74 067 600 000 рублей. В этот же период судебными органами в соответствии со ст.23.1 КоАП РФ по возбужденным органами внутренних дел административным делам принято решений в количестве – 3 780 108 , в виде назначения административного штрафа – 2 158 346 на общую сумму – 15 640 334 000, административного выдворения за пределы РФ – 94 838, административного ареста – 1 013 937, из них арест на срок от 1 до 5 суток – 690 455, от 6 до 10 суток – 221 354 , более 10 суток – 93 652, административного приостановления деятельности – 1 661 , лишения специального права – 465 920

, назначения обязательных работ – 164 174, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения - 321, обязанность прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и(или) медицинская и(или) социальная реабилитация (согл.ч.2.1 ст.4.1КоАП) - 30 866 .

В указанный период общее количество исполненных постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами территориальных органов МВД РФ в виде административного штрафа составило – 60 845 751, на общую сумму – 51 252 701 000 рублей.

Количество исполненных судебных постановлений - 1 082 009, в виде оплаченного административного штрафа на общую сумму – 7 401 653, изъято из оборота либо конфисковано орудий совершения или предметов административного правонарушения на сумму - 410 475 000 рублей.

1 квартал 2017 года

Всего по России в первый квартал 2017 года должностными лицами территориальных органов МВД РФ в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ принято решений в количестве – 1 172 428 , в том числе в виде предупреждения – 104 843, назначения административного штрафа – 1 056 989, на общую сумму – 733 264 000 рублей. В этот же период судебными органами в соответствии со ст.23.1 КоАП РФ по возбужденным органами внутренних дел административным делам принято решений в количестве – 424 956, в виде назначения административного штрафа – 206 508 на общую сумму – 498 510 000, административного выдворения за пределы РФ – 14 447, административного ареста – 181 034, из них арест на срок от 1 до 5 суток – 128 571, от 6 до 10 суток – 37 012, более 10 суток – 15 451, административного приостановления деятельности – 11 , лишения специального права – 126 , назначения обязательных работ – 30 176, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения - 37, обязанность прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и(или) мед и(или) социальная реабилитация (согл.ч.2.1 ст.4.1КоАП) - 7 518.

В указанный период общее количество исполненных постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами территориальных органов МВД РФ в виде административного штрафа составило – 497 348 на общую сумму – 423 772 000 рублей.

Количество исполненных судебных постановлений - 68 300, в виде оплаченного административного штрафа на общую сумму – 146 579 000, изъято из оборота либо конфисковано орудий совершения или предметов административного правонарушения на сумму - 31 972 000 рублей.

Основная задача ОВД - решение вопроса о неотвратимости наказания, а именно организация работы по взысканию штрафных сумм, наложенных на правонарушителей должностными лицами ОВД и привлечение к

ответственности лиц, не оплативших штраф в установленный законом срок, передача информации о лицах злостно уклоняющихся от оплаты штрафов в федеральную службу судебных приставов для обращения штрафных сумм на имущество должника.

Директивой МВД России №2 от 01.12.2010г. одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел было обозначено осуществление дополнительных мероприятий по обеспечению исполнения постановлений в виде штрафов, привлечение неплательщиков к ответственности по ч.1 ст. 20.25 КоАП РФ, взаимодействие со службой судебных приставов.

Исходя из статистических сведений и отчетов МВД РФ за 2015 и 2016 годы, а также 1-го квартала 2017 года, количество исполненных постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных, как непосредственно должностными лицами территориальных органов МВД РФ, на конец отчётного периода составило 70 процентов. При этом, исполнение постановлений, вынесенных судебными органами составляет всего 40 процентов.

Поставленные нами выше задачи обусловили структуру исследования, которая состоит из введения, двух глав, состоящих из семи параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава первая посвящена изучению общих положений исполнения постановлений об административных наказаниях, а именно: понятию, сущности и значению исполнения постановлений об административных наказаниях, характеристика основных этапов исполнения постановлений об административных наказаниях, субъектам исполнения постановлений об административных наказаниях.

В главе второй дана характеристика особенности исполнения постановлений об отдельных видах административных наказаний. В первом параграфе исследована специфика административного наказания в виде предупреждения и о наложении административного штрафа, во втором –

постановления об административном аресте, в третьем – постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, а в четвертом – особенности исполнения постановлений об иных видах административного наказания.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЯХ

§ 1. Понятие, сущность и значение исполнения постановлений об административных наказаниях

С точки зрения реализации мер административного принуждения в структуре административного процесса выделяют производство по делам об административных правонарушениях, которое является процессуальной формой применения административных наказаний и может быть рассмотрено «через призму деятельности по разрешению индивидуально-конкретных дел,

осуществляемой в сфере управления на основе норм административно-процессуального права»¹.

Административно-правовые нормы, непосредственно регулирующие производство, содержатся в разделе IV (гл. 24 - 30) КоАП РФ. К производству следует отнести также и нормы, структурно расположенные в разделе III КоАП РФ, содержащем юридическую характеристику субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Целью производства является полная, качественная и своевременная реализация материальных норм об административной ответственности.

Основные задачи производства:

- своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела;
- разрешение его в точном соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

В рамках данного производства применяются также меры обеспечения данного производства, подавляющее большинство которых являются принудительными мерами административно-процессуального обеспечения.

Проблема предупреждения правонарушений является сегодня в России одной из наиболее актуальных, поэтому исполнению также подлежат, помимо санкционных мероприятий, и меры предупреждения и меры пресечения². В частности, поэтому можно сформулировать определение производства по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуально-конкретных дел о применении принудительных мер административного предупреждения, способ

¹ Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – С. 141.

² Канунникова Н.Г. К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 62.

принудительного воздействия которых закреплен в санкции правовой нормы, их устанавливающей, и реализации предусмотренного санкцией данной правовой нормы принудительного способа воздействия¹.

Существует определенная дискуссия относительно разграничения понятий «предупреждение» и «профилактика», несмотря на тесную взаимосвязь между ними, они все же различны. Исходя из их смысла, этимологии, на наш взгляд, слово «профилактика» как «совокупность предупредительных мероприятий» понятие более емкое, широкое, включающее в себя предупреждение и пресечение².

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу, привлекаемое к ответственности лицо официально признается правонарушителем, то есть считается лицом, привлекавшимся к административной ответственности, а также именно с этого момента постановление становится обязательным для исполнения всеми субъектами права, на которых возложена такая обязанность.

Именно стадия исполнения, осуществления наказания, реализует задуманное государством привлечение виновных к ответственности, а также запускает превентивный и воспитательный характер данных санкций. Указанное процессуальное действие регламентируется главами 31 - 32 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении может исполняться добровольно и принудительно. Добровольное исполнение реализуется вне рамок исполнительного производства в силу общеобязательности вынесенного юрисдикционным органом правового акта.

Полагаем ошибочно, как это делается в отдельных правовых работах³, ставить знак равенства между производством по исполнению постановлений по

¹ Лебедева О.О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное административное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 209.

² Гапон Р.А. Предупреждение и профилактика дисциплинарных правонарушений военнослужащих: соотношение понятий // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 58.

³ См., например: Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990. – С. 78.

делам об административных правонарушениях и исполнительным производством. Они существенно отличаются такими значимыми чертами, как задачи, стоящие перед ними, особенности правового статуса участников и сроки, отведенные для их осуществления.

Однако о правовой природе этой казалось бы понятной процедуры существует множество точек зрения. Камнем преткновения является возможность или не возможность отнесения стадии исполнения к стадиям производства по делам об административных правонарушениях.

Действительно, в частности, именно в условиях производства по делам об административных правонарушениях сотрудники полиции наделяются правом:

- вызывать в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям необходимые объяснения, справки, документы (их копии) (п. 3 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»¹);

- в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в т.ч. персональные данные граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации (п. 4 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

- беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в т.ч. с персональными данными граждан, имеющими отношение

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

к производству по делам об административных правонарушениях (п. 5 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); и т.д.

Если же властная деятельность осуществляется в рамках какого-либо иного вида административного производства, эти правовые возможности отсутствуют. Таким образом, вопрос о том, является ли исполнение административных наказаний частью производства по делам об административных правонарушениях, носит вполне определенное научно-практическое значение. Значит, его разрешение требует адекватного ответа и убедительной юридической аргументации.

В тех источниках юридической литературы, которые содержат положительную точку зрения по этому вопросу приводятся, как правило, следующие основные аргументы: во-первых, их очевидная логическая взаимосвязь, во-вторых, единство основного источника правового регулирования (КоАП РФ).

Так, очень емко и точно определяют значимость рассматриваемой стадии А.С. Дугенец и М.Я. Масленников, делая вывод о том, что исключение правовых действий и мер по исполнению постановлений о назначении административных наказаний из сферы производства по делам об административных правонарушениях гипотетически и фактически приводит к разрыву единого правоприменительного процесса¹.

Между тем, определенные основания для сомнений в обоснованности такого подхода все же существуют. Так, имеются основания утверждать, что современное законодательство прямо не позволяет рассматривать исполнение постановлений о назначении административных наказаний в качестве структурного элемента производства по делам об административных правонарушениях. Нормы, регламентирующие исполнение, структурно все же отделены от иных глав.

¹ См.: 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. 4.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях также отличаются от тех, на которых строится производство по исполнению административных наказаний. В частности, правовая презумпция невиновности уступает место правовой презумпции законности правового акта, констатирующего виновность лица в совершении административного правонарушения. Соответственно, если участником производства по делу об административном правонарушении выступает лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, то участником производства по исполнению постановления о назначении административного наказания оказывается уже «лицо, привлеченное к административной ответственности» (ч. 3 ст. 30.5, ч. 2 ст. 31.9, п. 1 ч. 2 ст. 31.10 КоАП РФ).

Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), не распространяются на производство по исполнению постановлений о назначении административных наказаний. Перечень оснований для прекращения последнего производства устанавливается ст. 31.7 КоАП РФ. Например, если постановление о назначении административного наказания вступило в законную силу, после чего правонарушитель умер, он считается привлеченным к административной ответственности, хотя, казалось бы, п. 8 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ предусматривает в качестве обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, смерть лица, в отношении которого ведется производство. В то же время производство по исполнению постановления о назначении административного наказания будет прекращено на основании п. 3 ст. 31.7 КоАП РФ¹.

Административное наказание отличается от уголовного. Еще одной достаточно сложной проблемой является использование критериев соразмерности при соотнесении размеров штрафных санкций

¹ 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. 17.

административного и уголовного наказания. Действительно, следуя законодательной логике установления наказания соответствующего общественной опасности деяния и учитывая, что общественная опасность преступлений в разы превышает опасность от административных правонарушений, можно сделать вывод о явной несоразмерности административных штрафов, их карательной функции и т.п. Но при более детальном анализе ситуации подобная убежденность перестает быть столь безальтернативной.

В качестве одного из аргументов стоит назвать невозможность привлечения юридического лица к уголовной ответственности, в соответствии с действующим законодательством. В этой связи законодатель не имеет иной возможности, нежели закрепить ряд существенных правонарушений в КоАП РФ, предусмотрев для них значительное по размеру наказание в виде штрафа. Подобные юридико-технические конструкции позволяют законодателю и правоприменителю активно использовать критерий соразмерности при назначении наказания юридическим лицам.

Ситуация, связанная с установлением повышенных размеров штрафных санкций для физических лиц, представляется несколько более сложной. В частности, существует институт уголовной ответственности, который позволяет достаточно четко разграничить деяния физического лица с точки зрения их общественной опасности, а потому позволяет четко определиться с формами государственно-властного воздействия на подобное негативное поведение индивида.

Следовательно, простого соотношения меры наказания с общественной опасностью вряд ли будет достаточно для оценки. И действительно, анализ уголовно-правовых норм показывает, что, помимо назначения наказания в рамках уголовной ответственности, презюмируется наступление иных неблагоприятных последствий для нарушителя, в том числе наличие судимости, поражение в иных правах (избирательные и т.п.), что в значительной степени ужесточает, возможно, и менее существенный по

размеру уголовный штраф в соотношении с административным. Кроме того, зачастую административное законодательство предусматривает назначение административного штрафа в качестве одного из альтернативных видов наказания, что позволяет правоприменителю действовать более гибко в вопросах назначения наказания. Таким образом, в конечном счете вопрос о потенциальном правоограничении лиц при назначении наказания в виде штрафа сводится к оценке законности и обоснованности правоприменительных решений, что в силу существующего нормативного порядка не может быть предметом оценки КС РФ, в том числе с позиций соразмерности.

§ 2. Характеристика основных этапов исполнения постановлений об административных наказаниях

Деятельность органов и должностных лиц по исполнению постановлений о наложении административных взысканий состоит из ряда последовательных действий. Именно стадийность, постепенная смена их в определенном алгоритме должна приводить к реальной и эффективной исполнительской дисциплине, таким образом, достигая целей установления административного наказания.

Разумеется, такая стадийность – не нормативно закреплённая категория, а, фактически, плод теоретических изысканий. Потому невозможно установить единую точку зрения относительно количества и наименования указанных этапов.

Так, к примеру, Л.В. Кинчене считает, что «процесс исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях является стадией производства по делам об административных правонарушениях, и выделяет следующие этапы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях: возбуждение исполнительного производства; доведение постановления до сведения нарушителя; обращение

постановления о наложении взыскания к исполнению; непосредственное исполнение постановления и завершение дела»¹.

Продолжая эту мысль, Н.П. Парыгин и В.В. Головки говорят уже о пяти этапах исполнения указанного документа: «возбуждение исполнительного производства и доведение постановления до сведения нарушителя, разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления; обращение постановления к исполнению; приведение в исполнение постановления; окончание исполнения постановления»².

Приведенные позиции, высказанные Л.В. Кинчене, Н.П. Парыгиным и В.В. Головки, схожи, однако представляется не совсем целесообразным выделение авторами таких самостоятельных этапов, как возбуждение исполнительного производства и доведение постановления до сведения нарушителя, ведь в соответствии с ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ моментом начала исполнения постановления является вступление его в законную силу.

Т.Р. Мещерякова в своей работе говорит о наличии трех этапов данной стадии производства по делам об административном правонарушении, к которым относит: обращение постановлений к исполнению; исполнение наказаний и окончание исполнения постановлений³. Полагаем, эта точка зрения наиболее состоятельна и позволяет наиболее понятным образом изучить основные правила проведения исполнительного производства по делам об административных правонарушениях и обозначить желаемый (идеальный) результат реализации каждой стадии.

Отправной точкой исполнения, вне зависимости от количества этапов, на основании положений ст. 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, предусмотренного:

¹ См.: Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о наложении административных взысканий: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 24.

² См.: Парыгин Н.П., Головки В.В. Исполнение административных наказаний: Учебное пособие. – М., 2006. – С. 25 – 26.

³ См.: Мещерякова Т.Р. Сроки в административном законодательстве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 146.

- для его обжалования при условии, что оно не было обжаловано или опротестовано;

- для обжалования решения по жалобе, протесту при условии, что данное решение не обжаловалось или не опротестовывалось, за исключением случаев, когда принятым решением отменяется вынесенное постановление.

Кроме того, постановление по делу вступает в законную силу немедленно после вынесения решения, не подлежащего обжалованию, за исключением случаев, если им отменяется принятое постановление.

Вступление постановления по делу об административном правонарушении в законную силу означает, что с этого момента оно подлежит исполнению.

В ст. 31.5 КоАП РФ предусматривается, что при возникновении обстоятельств, препятствующих немедленному исполнению постановления о назначении административных наказаний, в установленные сроки может быть предоставлена отсрочка или рассрочка его исполнения. Срок отсрочки исполнения такого постановления не может превышать одного месяца.

Основанием для предоставления отсрочки являются причины, создающие условия невозможности исполнения постановлений о назначении административных наказаний в виде ареста, лишения специального права или штрафа в установленные временные промежутки. Лицу, в отношении которого назначено административное наказание в виде штрафа, может быть также предоставлена рассрочка по его уплате, основанием которой являются особенности его материального положения, максимальный размер которой не может составлять более трех месяцев¹.

Анализ правового материала позволяет сделать резюме что в данное время отсутствует единая последовательности реализации постановления по административным правонарушениям. Буквальное и единичное исполнение документов о привлечении к ответственности напрямую связано со спецификой

¹ Зенина Н.В. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: место в системе административного процесса // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 43.

деятельности органа или должностного / уполномоченного лица, реализовать существо постановления о привлечении к административной санкции. Особенности обуславливаются и видом административного наказания.

Учитывая, что исполнение в рассматриваемом контексте является довольно сложным механизмом правореализации, надо признать, что особенности каждого вида назначенного административного наказания, предусмотренного ст. 3.2 КоАП РФ, формируют соответствующие подсистемы (узлы) указанного правового механизма исполнения, образуемые из деталей-частей, представляющих совокупность административно-процессуальных и административно-процедурных действий. Подробнее их отличительные характеристики мы изучим во второй главе нашего исследования.

Особый интерес, по нашему мнению, вызывают вопросы, возникающие в связи с исполнением постановлений о наложении административных наказаний.

В КоАП РФ достаточно подробно регулируются общественные отношения, возникающие в связи с решением вопросов о разъяснении способа и порядка исполнения, отсрочке, рассрочке, приостановлении, прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его законных представителей. Рассмотрение этих вопросов осуществляется в трехдневный срок со дня возникновения основания для их разрешения.

Общие правила разрешения вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания, регламентированы в ст. 31.8 КоАП РФ. В числе таких вопросов названы:

- «- разъяснение способа и порядка исполнения постановления;
- об отсрочке, рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления;
- о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей».

Названные вопросы рассматриваются в трехдневный срок судьей, органом, должностным лицом, вынесшим первичное постановление. Заявление о разрешении указанных вопросов подается судьбе, органу, должностному лицу, вынесшему постановление о назначении административного наказания, заинтересованным участником производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 31.8 КоАП РФ), а также судебным приставом-исполнителем (ст. 37 Федерального закона «Об исполнительном производстве»). Неявка извещенных заявителей не препятствует рассмотрению заявлений. В случае их отсутствия им в течение трех дней со дня рассмотрения высылается копия определения. Копия такого определения вручается лицу, в отношении которого оно вынесено, и потерпевшему (ч. 3 ст. 31.8 КоАП РФ).

Об окончании реализации смысла постановления о назначении административного принуждения принимается мотивированное постановление (п. 6 ст. 31.7, ч. 4 ст. 31.8 КоАП РФ).

В случае полного исполнения постановления о назначении административного наказания на этом документе делается отметка об исполнении постановления органом, должностным лицом, приводившим постановление в исполнение; исполнительный документ с отметкой возвращается судьбе, органу, должностному лицу, вынесшему первичное постановление¹.

Кроме того, на этом этапе может осуществляться и возвращение документа о наказании судьбе, органу, должностному лицу, выносившим постановление, по которому исполнение не осуществлялось или исполнено частично. Это может воплотиться в жизнь, если в документе о назначении административного принуждения указаны ошибочные сведения о субъекте,

¹ 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. 3.

привлеченном к административной ответственности, или о его имуществе, что не позволяет произвести (или полностью произвести) исполнение наказания¹.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае (ст. 31.7 КоАП РФ):

- «1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) отмены постановления;
- 5) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;
- 6) вынесения постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания».

Положениями КоАП РФ также предусмотрен особый срок давности реализации документов о наложении административной санкции в два года².

Вопросы завершения производства по осуществлению решение о назначении административной санкции рассмотрены в ст. 31.10 КоАП РФ. Указанная часть КоАП РФ предусматривает две вариации завершения производства: в случае произведения исполнения в полном объеме, или при неполном или полностью не исполненном решении.

Кстати, нельзя не отметить в завершении возможность выделения в данном разрезе еще одного этапа, условно называемого «постисполнительным», – применения мер административно-правового

¹ Брунер Р.А. Особенности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 54.

² Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – С. 108.

воздействия в отношении лица, подвергнутого административному наказанию, но уклонившегося от его отбывания (ст. 20.25 КоАП РФ).

По мнению ряда судей, однако, привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ лиц, не уплативших штраф, наложенный за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, является повторным привлечением лица к ответственности за совершение одного и того же деяния, что нарушает конституционные права лица. Как совершенно справедливо в ходе научных дискуссий отмечает Н.Г. Салищева, такой подход к квалификации деяния является ошибочным, поскольку неуплата административного штрафа образует самостоятельный состав административного правонарушения независимо от ранее вынесенных постановлений судей о наложении административного штрафа¹.

§ 3. Субъекты исполнения постановлений об административных наказаниях

При «дроблении» производства по делам об административных проступках и порядка исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях на составляющие видно различие не только в их содержании, но и в субъектном составе правомочных и компетентных лиц.

Между тем, следует помнить и учитывать, что вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения абсолютно всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами (ч. 1 ст. 31.2 КоАП РФ). Установление такого правила весьма логично – это действенная гарантия обеспечения исполнения вынесенного постановления (решения) и необходимо

¹ Бондаренко А.А. Указ. соч. С. 82.

в силу того, что в осуществлении исполнительного производства принимают участие различные категории лиц, и в первую очередь само лицо, привлеченное к административной ответственности.

Субъектами данной группы правоотношений являются соответствующий орган или должностное лицо, уполномоченное на приведение в исполнение постановления о назначении административного наказания. Другим субъектом материального правоотношения является правонарушитель, указанный в постановлении о назначении административного наказания.

Между тем, судья, орган и должностное лицо, вынесшие постановление о назначении наказания в виде административного штрафа, также должны стремиться к реализации принципа неотвратимости наказания и обязательности исполнения постановления в установленные сроки.

Так, на основании части 3 статьи 31.3 КоАП РФ, в случае если постановление не было обжаловано или опротестовано, оно должно быть отправлено в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы, протеста – со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение.

Своеобразным исключением в данном случае является и возможность замены личности, обязанной уплатить штраф за непосредственного правонарушителя – КоАП РФ предусматривает возможность взыскания административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей (ст. 31.8). В таких случаях вообще возникает ситуация, когда производство по делу об административном правонарушении ведется в отношении несовершеннолетнего лица, а производство по исполнению постановления о назначении административного наказания – в отношении его родителя либо лица, его заменяющего. Такое положение вещей вполне коррелирует с нормами гражданского толка.

Каждый из субъектов материального правоотношения об исполнении административного наказания также приобретает взаимные права и

обязанности, отличающиеся от тех, которые субъекты материального правоотношения имели при назначении административного наказания¹.

Так, у лица, привлеченного к административной ответственности и в отношении которого вступило в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, есть трехдневный срок для добровольного исполнения постановления, а также он вправе реализовать право на отсрочку или рассрочку исполнения постановления². Кроме того, гражданин вправе присутствовать при составлении административного протокола. Нельзя не обратить внимания на то, что на практике зачастую нет возможности обеспечить реализацию права гражданина на его присутствие при составлении в отношении него протокола, особенно в тех случаях, когда административное правонарушение, за которое им не был уплачен административный штраф, совершено не по месту жительства, а в другом городе или регионе. В результате этого в отношении этого лица протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, составляется в его отсутствие и направляется в суд без него, несмотря на то, что санкция указанной статьи в настоящее время предусматривает за данное правонарушение наказание, в т.ч. в виде административного ареста, в связи с чем это дело на основании ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ должно рассматриваться немедленно после его поступления в суд и в присутствии привлекаемого к ответственности лица³.

В этой ситуации, правда, может участвовать еще один (сразу оговоримся исключительно факультативный) участник – защитник, представитель, который вправе участвовать в процессуальных действиях, предусмотренных КоАП, с

¹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2017. – С. 220.

² Панышин Д.Л., Дресвянникова Е.А. Сроки и порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях о штрафах // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 798.

³ Бондаренко А.А. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях о назначении наказания в виде штрафа. Проблемы и пути их решения, предложенные профессором, Заслуженным юристом Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 79.

момента возбуждения дела об административном правонарушении, в том числе при пересмотре постановлений по делу или при реализации исполнения постановления об административном правонарушении¹.

Если при производстве по делам об административных правонарушениях основным и обязательным субъектом является должностное лицо органа государственной власти, ведущее расследование по делу либо рассматривающее его по существу (принимающее решение по жалобе), то при исполнении постановлений основным субъектом становится орган, должностное лицо, приводящее постановление в исполнение². Между тем, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях включает не только реализацию нормативных правовых актов уполномоченными на то органами (должностными лицами), но и действия самого правонарушителя, совершаемые им в соответствии с постановлением юрисдикционного органа³.

В самом общем виде порядок исполнительного производства регулируется, помимо положений раздела V КоАП РФ, также нормами Федеральных законов от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁴ и от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»⁵, а также постановлениями Правительства РФ, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Возложение правовыми нормами на определенных субъектов правообязанности исполнять определенные постановления об административных наказаниях — это правовое регулирование подведомственности при исполнении постановлений. Законами прежде всего

¹ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 23. — Ст. 2102.

² См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л. Новое законодательство об административных правонарушениях и его применение // Советское государство и право. — 1986. — № 3. — С. 59.

³ Лебедева Е.А. Особенности производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. — 2012. — № 9. — С. 71 - 82.

⁴ Об исполнительном производстве: федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 41. — Ст. 4849.

⁵ О судебных приставах: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3590.

определяется видовая подведомственность: какой вид (виды) исполнительных органов государственной власти исполняет постановления о наложении определенного вида взыскания (ареста, конфискации, штрафа и др.). Затем законами и подзаконными актами регулируется территориальная подведомственность: какой конкретно орган данного вида обязан привести в исполнение взыскание (по месту принятия постановления, по месту работы виновного, по месту нахождения имущества, по месту проживания виновного). Так, например, ст. 11 ФЗ «Об исполнительном производстве» альтернативно определяет место совершения исполнительных действий: «Если должником является физическое лицо... то исполнительные действия совершаются судебным приставом-исполнителем по месту его жительства, месту его работы, месту нахождения его имущества».

Выбор органа, налагающего ответственность, обуславливается несколькими фактами, как правило, коррелирующими с предназначением соответствующего лица. Так, пограничные органы федеральной службы безопасности, исполняя возложенные на них функции в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, в процессе административно-юрисдикционной деятельности используют соответствующие меры административного принуждения, в частности меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Из совокупности применяемых пограничными органами мер обеспечения производства наименее используемой является помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ.

Формально функции по временному содержанию иностранцев окончательно перешли от МВД к ФМС 1 апреля 2014 г., и Федеральная миграционная служба теперь должна самостоятельно заниматься выдворением мигрантов из России. Вместе с функциями ФМС получила в свое распоряжение 32 спецприемника вдобавок к своим 43 миграционным центрам. Позднее, с

середины 2016 г. произошла обратная передача полномочий указанных субъектов.

В целях определения эффективного подхода в области создания и функционирования специализированных учреждений, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, представляется важным изучение иностранного опыта в данной области¹.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, относится к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые ограничивают права граждан на свободу передвижения и личную неприкосновенность. Следует отметить, что ее применение должностными лицами пограничных органов обусловлено рядом проблем.

В частности, порядок применения рассматриваемой меры обеспечения производства должностными лицами пограничных органов ничем, помимо КоАП РФ, не регламентирован в отличие от иных органов исполнительной власти (федеральной миграционной службы, федеральной службы судебных приставов), что создает определенные сложности при ее реализации².

Кроме того, к функциям органов внутренних дел (полиции) по исполнению постановлений о назначении административных наказаний следует иметь в виду как непосредственное их участие в исполнении, так и содействие в этом другим органам (должностным лицам) в зависимости от вида назначенного административного наказания.

По итогам проведенного в данной главе исследования, мы пришли к следующим выводам:

¹ Трыканова С.А. Сравнительный анализ зарубежной организационно-правовой практики создания и функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации // Миграционное право. – 2015. – № 3. – С. 3.

² Гапон Ю.П. Проблемы помещения пограничными органами в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 42.

1. Позволим себе сделать вывод о том, что производство по делам об административных правонарушениях и производство по исполнению постановлений о назначении административных наказаний, безусловно, логически взаимосвязанные, но с формальной точки зрения – разные виды административных производств. Это выражается в различных целях, задачах, принципах, перечне субъектов, сроках, обстоятельствах, исключающих производство, и прочих существенных признаках и находит прямое отражение в действующем законодательстве.

Однако эти явления тесно связаны: исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях может достичь своей цели только в случае обеспечения и соблюдения условий исполнения на предшествующих стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Постановление о наложении административного наказания запускает механизм исполнительного производства, порождая права и обязанности многих субъектов, в т.ч. нарушителя, субъекта административной юрисдикции, органов, исполняющих административные наказания.

2. Обеспечение исполнения вынесенного постановления является одной из предусмотренных административным законодательством задач, стоящих перед производством. Это, в свою очередь, подчеркивает необходимость рассмотрения исполнения постановления по делам об административных правонарушениях в качестве самостоятельной и обязательной стадии производства.

Думается, что рассматриваемую стадию производства можно представить как урегулированную нормами права деятельность уполномоченных должностных лиц, направленную на реализацию постановлений по делам об административных правонарушениях. Подобные сущностные характеристики являются свидетельством того, что стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях неразрывно связана со всем производством в целом. Характер данной связи необходимо определить как

функциональный, что подчеркивает единство производства по делам об административных правонарушениях.

Начинается она с момента вступления в силу постановления о привлечении к административной ответственности. Об окончании производства по исполнению постановления о назначении административного наказания на нем должностным лицом, которое приводило данное постановление в исполнение, делается соответствующая отметка, а само постановление возвращается судье. Таким образом, правоотношение между судьей и органом, должностным лицом, осуществлявшим исполнение постановления, с одной стороны, и юрисдикционными органами, делинквентом, с другой стороны, не прекращается до тех пор, пока о нем не станет известно юрисдикционному органу или уполномоченному должностному лицу, которое от имени органа осуществляет контроль приведения наказания в исполнение.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДАХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

§ 1. Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения и о наложении административного штрафа

По своей сути административный штраф является денежным взысканием и согласно ст. 32.2 КоАП РФ должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления

постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки (до 3 месяцев).

Со времени принятия КоАП РФ прошло уже 12 лет. За этот период в Кодекс неоднократно вносились изменения и дополнения, многие из них носили фрагментарный характер, но многие модификации носили концептуальный характер и затрагивали общие вопросы применения административной ответственности и процессуальные аспекты. В настоящее время наблюдается ситуация, когда отдельные правила обросли большим количеством исключений, что требует переосмысления самих правил.

Наиболее ярко это проявляется в установлении правил применения самого распространенного вида административного наказания – административного штрафа.

В первоначальной редакции КоАП РФ максимальный размер административного штрафа, налагаемого на граждан, составлял 25 МРОТ, на должностных лиц – 50 МРОТ, на организации – 1000 МРОТ.

Позднее, с 22 июня 2007 г. штраф стал определяться по общему правилу как твердая сумма, выражающаяся в рублях. В декабре 2010 г. впервые были внесены изменения, касающиеся установления максимального размера штрафа, исчисляемого в твердой сумме – по отдельным составам штрафы достигли очень внушительных размеров¹.

Согласно ч 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть оплачен лицом, привлеченным к мерам административного принуждения, не позже, чем 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 этой статьи, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП.

По смыслу ч. 1 ст. 31.5 КоАП, когда наличествуют обстоятельства, вследствие которых осуществление документа о назначении некоторых видов

¹ Якунин Д.В. Современное состояние и тенденции развития механизмов установления и применения административных штрафов // Мировой судья. – 2014. – № 8. – С. 39.

административного наказания невозможно в установленные сроки, субъект административной юрисдикции, вынесший постановление, может отсрочить исполнение постановления.

Тот же субъект может принять решение о рассрочке уплаты административного штрафа с учетом материального положения лица, привлеченного к ответственности (ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ).

Как правило, на практике несовершеннолетние не обладают собственными доходами, потому административный штраф взимается с его законных представителей – родителей, опекунов и т.д.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа в установленный срок, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, принимают решение о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25. Копия протокола об административном правонарушении направляется судье в течение 3 дней со дня составления указанного протокола.

В случае если административный штраф налагается на месте, то правонарушителю выдается постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде административного штрафа в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ¹.

Кроме того, ч. 3 ст. 31.4 КоАП РФ предусмотрено, что лицо, в отношении которого вынесено постановление, вправе обратиться к субъекту административной юрисдикции, вынесшему его, с заявлением о разъяснении способа и порядка исполнения постановления в случае неясности конкретных вопросов, связанных с осуществлением исполнительного производства.

¹ Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – С. 142.

Анализ практики, складывающейся как в нашем городе, так и республике, свидетельствует, что это вовсе не огульно принимаемая мера, а весьма избирательная. К примеру, в одном решении было отказано в применении такой преференции, поскольку, по мнению суда: «Сам по себе факт тяжелого материального положения заявителя, не является исключительным, однако не препятствует обращению Головиной Л.А. к должностному лицу, вынесшему постановление о привлечении ее к административной ответственности, с ходатайством о рассрочке, в соответствии с положением ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ»¹.

В ином деле, было указано: «Рассматривая жалобу Абдрахманова А.Ф. на определение должностного лица, и отказывая в ее удовлетворении, судья городского суда пришел к выводу, что заявителем не представлено доказательств, свидетельствующих о наличии исключительных обстоятельств, делающих невозможным исполнение постановления о назначении административного наказания»².

Частота обращений по такому поводу весьма значительна и обусловлена, между тем, только одним фактом – значительной величиной размера штрафа. Есть весьма рациональное зерно в рассуждениях следующего плана: «В последнее время взятый законодателем курс на увеличение размеров административных санкций не согласуется с общеправовыми принципами гуманизма, справедливости и индивидуализации ответственности»³. Причем такая мера не дает видимых результатов: число нарушений снижается лишь на непродолжительный период времени, а в последующем происходит привыкание участников к новым санкциями. Кроме того, большие суммы штрафов еще сложнее взыскать, что является огромной проблемой исполнительного производства.

¹ Решение Набережночелнинского городского суда № 12-554/2017 от 6 марта 2017 г. по делу № 12-554/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Верховного Суда Республики Татарстан № 77-417/2017 от 22 февраля 2017 г. по делу № 77-417/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Дресвянникова Е.А. Вопросы обеспечения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 670 - 675.

Впрочем, подобный суммы штрафов уже стали очевидно не разумными и не соответствующими принципу соразмерности наказания. Именно это объясняет закономерность принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П¹, которое внесло значительные коррективы в правоприменительную практику по наложению административных штрафов. Минимальный размер административного штрафа в сумме ста тысяч рублей и более, назначаемого юридическим лицам за совершение административных правонарушений, может быть снижен судом ниже низшего предела, предусмотренного для юридических лиц соответствующей административной санкцией, на основе требований Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в данном Постановлении².

Достаточно быстро позиция суда получила легальное закрепление, т.е. явилось основанием для принятия соответствующих новаций в КоАП.

Сегодня, для решения вопроса о снижении минимального размера административного штрафа, суд (уполномоченный орган или должностное лицо) рассматривает в совокупности два компонента:

- 1) характер совершенного правонарушения и его последствия;
- 2) имущественное положение лица, привлекаемого к административной ответственности.

Между тем, в правоприменительной практике в качестве смягчающих ответственность обстоятельств учитывается еще факт совершения вмененного правонарушения в первый раз³. Такое положение практики видится весьма

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2014. – № 10. Ст. 1087.

² См., подробнее: Малютин Н.С. Проблема оценки соразмерности наказаний в актах судебного толкования (на примере административных штрафов) // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7. – С. 38 – 43; Ярыгин И.И. О применении административного штрафа за нарушение порядка организации и проведения массовых публичных мероприятий // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 77 – 80.

³ См., например: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21 июля 2016 г. № Ф06-10542/2016 по делу № А12-59525/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19 июля 2016 г. № Ф06-10546/2016 по делу № А12-59402/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 7 февраля 2017 г. № 4а-2160/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

разумным – вряд ли «рецидивист» должен заслуживать каких-либо поблажек при избрании ему размера штрафа.

При этом размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ. Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П, которым суды руководствовались до вступления в силу указанного Федерального закона, таких пределов не содержало¹.

Административный штраф как санкция при определенных обстоятельствах может быть заменен и на предупреждение.

ФЗ от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»² введена норма о применении предупреждения как безальтернативной санкции при выявлении административного правонарушения у предпринимателя в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий. Должностные лица уполномоченных государственных и региональных органов власти должны предупреждать хозяйствующего субъекта, если он относится к субъектам малого и среднего предпринимательства и соответствующее нарушение допущено впервые. Следовательно, и данный пример является очень иллюстративным для обозначения некоторой непоследовательности в политике нашего государства относительно введения суммы штрафов.

Норма-принцип, предусматривающая особенности административного реагирования на правонарушения субъектов малого и среднего предпринимательства, включая должностных лиц таких организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, дополнила частью 3 ст. 1.4 КоАП РФ, в которой речь

¹ Вахрушева Ю. Снижение минимального размера административного штрафа: юридические и фактические основания, пределы // Административное право. – 2015. – № 3. – С. 101.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4249.

идет о принципе равенства перед законом¹. Применение этой нормы производится правоприменителем достаточно часто².

Само по себе предупреждение служит основным и самостоятельным наказанием, суть которого в вынесении официального предостережения лицу, физическому или юридическому, о недопустимости противоправного поведения. Предупреждение применяется, как правило, за незначительные правонарушения.

Предупреждение предстает как самая мягкая по карательному влиянию санкция административного порядка. Это, однако, не дает причин считать эту санкцию сугубо моральной, нравственной, а не правового свойства³. Употребление предупреждения как существа административного наказания влечет при применении правовые последствия аналогичные как и при использовании какой либо иной меры административного принуждения. Лицо, привлеченное к ответственности на протяжении года рассматривается как привлеченное к административной ответственности, таковое, следом, при вторичном совершении административного проступка может повлечь за собой еще более строгое наказание.

Такая мера как предупреждение, и в этом ярко проявляется ее оригинальность, может применяться вообще без составления протокола.

Согласно ст. 28.6 КоАП РФ, если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, а уполномоченным на то должностным лицом (в области дорожного движения это либо сотрудник Госавтоинспекции, либо участковый (старший) уполномоченный полиции) на месте совершения правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении наказания в виде

¹ Сапа О., Абралиев д'Ж. Предпринимателям жить станет лучше // ЭЖ-Юрист. – 2016. – № 34. – С. 11.

² Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 2 февраля 2017 г. № 4а-1923/2016 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 12 января 2017 г. № 4а-1854/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 566.

предупреждения или административного штрафа. Однако если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, протокол составляется в обязательном порядке.

Постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, должностным лицом, вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления в соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ.

§ 2. Исполнение постановления об административном аресте

Наиболее суровым наказанием в административном производстве принято считать – административный арест.

По общему правилу срок административного ареста может составлять до 15 суток, причем срок административного задержания включается в срок административного ареста. Однако в 2013 году существенно расширился перечень административных правонарушений, за совершение которых может назначаться административный арест сроком до 30 суток.

Следует, правда, согласиться, что: «На примере административного ареста, традиционно граничащего с мерами уголовной ответственности по негативному воздействию на человеческую психику, а также причиняемым моральным и физическим страданиям, мы видим явную тенденцию «криминализации» административной ответственности за счет активно используемой и постоянно пополняющей нормы КоАП РФ «чрезвычайной» меры государственного принуждения. В сочетании же с расширяющимися с

каждым годом примерами ужесточения других видов административных наказаний указанная тенденция не может не тревожить»¹.

Строгость же административного ареста обусловлена прежде всего тем обстоятельством, что при его исполнении существенно ограничиваются такие конституционные права и свободы, как право на свободу передвижения, телефонных переговоров и др. В этой связи абсолютно оправданно исключительное право судьи на назначение данного вида административного наказания.

Именно поэтому он не может применяться к достаточно значительному кругу лиц, страдающих определенными заболеваниями².

Впрочем, как показывают, особенно социологические, опросы правонарушителей, большей части из них, из-за внушительных размеров штрафов, эта санкция кажется все менее суровой: некоторые граждане предпочли бы отбыть административное наказание в виде административного ареста, нежели нести обязанность по уплате крупного административного штрафа.

Относительно реализации (т.е. исполнения) отдельных видов наказаний принято множество норм и в иных правовых документах, помимо КоАП РФ. Однако только для исследуемой санкции принят специальный закон – Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»³. Помимо порядка такого отбывания, он, в частности, включает в себя нормы, устанавливающие принципы отбывания (законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства и т.д.). Им же установлены важный на практике принцип порядка отбывания

¹ Кирин А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 32.

² Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих отбыванию административного: постановление Правительства РФ от 12 декабря 2014 г. № 1358 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 51. Ст. 7442.

³ О порядке отбывания административного ареста: федер. закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

административного ареста – принцип недискриминации лиц, отбывающих наказание в виде административного ареста¹.

Бремя исполнения административного ареста ложится, в соответствии с нормами КоАП РФ, на органы внутренних дел. Постановление о наложении административного ареста реализуется сразу же после вынесения. Однако из этого правила есть исключения.

Местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов Министерства внутренних дел РФ.

Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста определяется Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста².

Лицам, подвергнутым административному аресту, гарантируется личная безопасность. Кроме того, указанные лица наделены достаточно широким кругом прав.

По истечении срока отбывания административного ареста, установленного постановлением судьи, лица, подвергнутые административному аресту, незамедлительно освобождаются из места отбывания административного ареста.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ «постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления».

В связи с этим у некоторых ученых сложилось мнение о том, что постановление о применении рассматриваемого наказания, а также такого наказания, как административный арест, вступает в законную силу немедленно после его вынесения. Полагаем, данная точка зрения не совсем верна, а ученые, разделяющие это мнение, совмещают неравнозначные понятия «вступление в

¹ Жеребцов А.Н., Махина С.Н., Помогалова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 // Российская газета. 2014. № 148.

законную силу» и «немедленное исполнение постановления». В данном случае исследователи, по нашему мнению, руководствуются ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ, в которой установлено, что «постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу».

В соответствии с ч. 1 ст. 31.6 КоАП РФ принесение протеста на постановление о назначении рассматриваемого вида наказания не приостанавливает его исполнение. Действенность данной нормы КоАП РФ подтверждается правоприменительной практикой и разъяснениями Верховного Суда РФ¹.

Несмотря на достаточно подробную регламентацию порядка назначения и отбывания административного ареста, приходится констатировать наличие некоторых правоприменительных проблем в данной области общественных отношений.

Так, для помещения лица в место отбывания административного ареста необходимо наличие двух документов:

- 1) постановления об административном аресте; и
- 2) паспорта или иного документа, удостоверяющего личность.

При отсутствии последнего, и как следует из правил п. 10 Правил внутреннего распорядка, предусматривается возможность непринятия дежурным лица, подвергнутого административному аресту, в место его отбывания до устранения причин, препятствующих его приему. При этом не указываются порядок и место содержания лица, не принятого в место отбывания административного ареста, в тот период времени, пока причины его непринятия будут устраняться. Также исходя из указанной нормы непонятно, будет ли в отношении данного лица приостановлен срок исполнения постановления по делу до устранения причин его непринятия в место отбывания административного ареста и будет ли в этом случае прерываться срок административного ареста. Исходя из положений законодательства об

¹ Письмо Верховного Суда РФ от 6 марта 2006 г. № 1936-5/общ // СПС «КонсультантПлюс».

исполнительном производстве на оба эти вопроса последует отрицательный ответ, ведь согласно ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено только судьей и лишь при возникновении исключительных личных обстоятельств. Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию административного ареста¹.

Таким образом, представляется целесообразным разъяснить, хотя бы на подзаконном уровне, порядок содержания административно арестованного лица в случае его непринятия дежурным в место отбывания административного ареста, до устранения причин его непринятия².

Впрочем, проблемы существуют и на стадии вынесение решения по данному поводу: обязанность по обеспечению явки лица, в отношении которого ведется производство по делу, в соответствии с положениями ст. 28.8 и ч. 4 ст. 29.6 КоАП возлагается на лицо, составившее протокол об административном правонарушении.

Поскольку большинство органов административной юрисдикции не обладает процессуальными полномочиями по задержанию и доставлению предполагаемого правонарушителя в судебное заседание, они фактически лишены возможности обеспечить соблюдение принципа неотвратимости наказания.

С целью разрешения сложившейся проблемы представляется необходимым указать в упомянутой норме в качестве одной из целей доставления обеспечение своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, предоставив должностным лицам органов внутренних дел (полиции) право доставлять лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, в суд, если рассмотрение дела без участия этих лиц невозможно³.

¹ Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию административного ареста: постановление Правительства РФ от 12 декабря 2014 г. № 1358 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 51. Ст. 7442.

² Губарева Т.И. Совершенствование порядка назначения и отбывания административного наказания в виде административного ареста // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 19.

³ Бакин И.С. Проблемы применения административного наказания в виде административного ареста // Законность. – 2016. – № 3. – С. 51.

§ 3. Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства

Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ.

Подобная санкция административного толка может устанавливаться только на федеральном уровне, но как в качестве основной, так и санкции дополнительного рода. Право назначения административного выдворения принадлежит судьям районных судов, а в случае совершения административного правонарушения при въезде на территорию РФ – должностным лицам пограничных органов и войск.

Изучаемая санкция рассчитана лишь в отношении особых лиц, к которым причисляются иностранцы и апатриды. Употребление административного выдворения к гражданам РФ не допускается, что вытекает из самого существа рассматриваемого института.

Анализируя исторические предтечи его применения, можно отметить, что в первоначальном виде КоАП, эта мера административного принуждения упоминалась всего в 6 статьях и то в качестве добавочного наказания за некоторые виды неисполнения миграционного законодательства, в дальнейшем эта санкция была включена также в гл. 6 КоАП РФ уже как обязательная дополнительная кара за административные проступки, связанные с незаконным оборотом и потреблением наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

На данный момент наблюдается тенденция все большего расширения правового полотна об административном принуждении в отношении иностранных граждан и апатридов за неисполнения миграционного законодательства и ужесточения санкций за данные правонарушения.

Согласно своей правовой сути и целевой устремленности административное выдворение обладает многим общим с такой санкцией как депортация. Важное отличие рассматриваемых институтов заключается в том, что административное выдворение принято применять как карательную санкцию, применяемую касательно совершения административного проступка, а депортация – инструмент административного пресечения. Между тем, разграничить основания использования указанных мер очень сложно, ввиду того, что соответствующие легальные установления носят максимально общий и неконкретный характер¹.

В исследованиях правового характера много раз поднимался вопрос по поводу нецелесообразности применения двух автономных дефиниций для обозначения единой процедуры.

По мнению А.Н. Сандугея, возможный способ выхода из сформировавшейся ситуации состоит в отказе от существующей терминологической дихотомии и внести в законодательство понятие «высылка», зафиксированное в Конституции РФ (ч. 1 ст. 61)². В дополнение к сказанному отметим, что именно эта дефиниция употребляется в наднациональных правовых актах, в которых не проводится различий между депортацией и выдворением.

В арсенале средств государственно-властного воздействия на иностранных граждан и лиц без гражданства имеется еще одна правоограничительная мера, весьма близкая к административному выдворению, – реадмиссия, т.е. передача незаконно находящихся на

¹ Бондарь Е.О., Брунер Р.А. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 32.

² Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. – 2005. – № 1. – С. 34.

территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на основании международных договоров.

В поиске отличительных характеристик здесь все просто – этот институт не связан с реализацией административной ответственности и применением административного наказания.

Исполнение постановлений о выдворении существенным образом дифференцируется от иных мер наказания. Различать необходимо и две формы административного выдворения:

- 1) принудительное выдворение иностранного гражданина за пределы РФ;
- 2) контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина из РФ.

Во втором варианте развития событий – решение о депортации исполняется иностранным гражданином в течение 5 дней с момента его получения. Обращение в суд само по себе не приостанавливает действия решения о депортации. О приостановлении действия решения о депортации суд вправе вынести специальное определение.

Если иностранный гражданин не покинул территорию страны, вторая форма перетекает в первую, полагаем, это также своего рода санкция при несвоевременном добровольном указании публичного образования.

Выдворение по первому типу исполняется только при условии, что решение о выдворении вступило в законную силу, т.е. по истечении 10 суток с момента вручения решения иностранному гражданину. В случае подачи апелляционной жалобы на решение административное выдворение не осуществляется до рассмотрения жалобы вышестоящим судом.

Исполнение постановления судьи об административном выдворении в форме принудительного выдворения за пределы РФ осуществляется ФССП России или ее территориальным органом, а в случае совершения административного правонарушения при въезде в РФ – пограничными органами, и заключается в приобретении проездного документа для указанных лиц, препровождении их до пункта пропуска через Государственную границу

РФ и официальной передаче представителю властей иностранного государства, на территорию которого они выдворяются.

Изучение практики применения судами административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства показывает, что в основном судьи недооценивают сложность этой категории дел, упуская из виду многие важные моменты, от которых зависит законность привлечения к административной ответственности¹.

Между тем, согласно позиции, сформированной ВС РФ, усматривается назначение административного выдворения как действительно необходимой меры ответственности, применяемой к иностранному гражданину или лицу без гражданства. Наказание в виде выдворения должно быть соразмерно и соответствовать целям достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делу об административном правонарушении².

Поскольку точных критериев соразмерности выдворения целям административного наказания законодателем не выработано, то правоприменителям приходится руководствоваться действующими конституционными и международными нормами. Безусловно, в таких обстоятельствах возрастает важность практики Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). И здесь, в делах об административном выдворении, данные суды требуют при применении административного наказания, исследовать семейные связи иностранного гражданина³.

¹ Панкова О.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения // Судья. – 2015. – № 11. – С. 21.

² Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17 сентября 2008 г. (ред. от 04.06.2014) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 11.

³ Савельева М.В. Применение административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства // Миграционное право. – 2016. – № 1. – С. 18 - 21.

Таких решений очень много в практике наднационального характера¹. Кроме того, ЕСПЧ неоднократно признавал недопустимой высылку лица в случаях, когда есть основания полагать, что в принимающем государстве данное лицо станет жертвой бесчеловечного или унижающего достоинство обращения.

Наши суды также должны учитывать эти позиции².

К примеру, подобное дело с весьма примечательными обстоятельствами было рассмотрено Верховным судом Республики Татарстан³.

Материалами дела установлено, что лицо без гражданства И. допустил нарушение режима пребывания в РФ, выразившееся в проживании в Республике Татарстан без постановки на миграционный учет. При таких обстоятельствах И. правомерно привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 18.8 КоАП.

Однако, как установила указанная судебная инстанция, по смыслу закона при назначении дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ по части 1 статьи 18.8 КоАП РФ судья должен исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из ее соразмерности целям административного наказания, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

Из материалов дела следует, что И. впервые привлекается к административной ответственности по статье 18.8 КоАП РФ, мигрировал в Российскую Федерацию в 1993 года из Сырдарьинской области СССР вместе с членами своей семьи ввиду обострения межнациональных отношений. На

¹ См., например: Постановление ЕСПЧ от 21 июня 1988 г. (жалоба № 10730/84) // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ЕСПЧ от 11 февраля 2010 г. (жалоба № 11870/03) // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ЕСПЧ от 27 сентября 2011 г. (жалоба № 39417/07) // СПС «КонсультантПлюс».

² Панкова О.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения // Судья. – 2016. – № 3. – С. 54.

³ Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 10 апреля 2015 г. по делу № 4а-219 // СПС «КонсультантПлюс».

территории Республики Татарстан проживает со своими близкими родственниками, а именно матерью и детьми, которые являются гражданами РФ.

Учитывая указанные обстоятельства, решение о выдворении И. было признано противоречащим требованиям статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹.

Кстати, именно этой нормой установлены серьезные гарантии для вынесения законного и справедливого решения об административном выдворении за пределы государства.

Самый «больной» вопрос при реализации данного наказания, это аспект о возмещении весьма немаленьких расходов, связанных с депортацией. Особенно в случае массового применения этой санкции. Так часто бывает, в частности, при проведении внезапных проверок на стройках, рынках, т.е. там, где часты случаи привлечения к работе неквалифицированной рабочей силы.

Депортация осуществляется за счет средств самого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, оформивших приглашение².

За счет приглашающей стороны также осуществляется депортация, если иностранец принят на работу с нарушением установленного федеральным законом порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы. Так что нарушения в сфере привлечения иностранной рабочей силы могут обернуться для работодателя дополнительными непредвиденными расходами.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² Жолобов Я.Б. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы и пути их решения // Судья. – 2015. – № 6. – С. 33.

Нарушение правил, связанных с исполнением решения об административном выдворении, депортации или реадмиссии, влечет наложение административного штрафа на мигранта-нелегала от 500 до 2500 руб.

В случае если в отношении иностранца было вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии, то в течение пяти лет со дня выдворения, депортации либо передачи в порядке реадмиссии такому иностранцу запрещается въезд в Россию.

Также если в течение пяти предшествовавших лет мигрант подвергался высылке из России либо в течение 10 лет – неоднократной высылке, не выдаются разрешение на временное проживание и разрешение на работу, а если они были выданы, то аннулируются¹.

Кроме того, до выдворения подвергнутый этой мере наказания должен быть помещен в специальное учреждение, однако нормы КоАП РФ не устанавливают на какой срок выдворяемое лицо может быть помещено в специальное учреждение и может ли указанный срок быть продлен. Помещение в специальные учреждения выдворяемых лиц является бессрочной мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ применение указанной меры продолжается до принудительного выдворения за пределы РФ. Данное правило противоречит положениям ст. 22 Конституции РФ, допускающим арест, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному решению и ограничивающим срок досудебного задержания лица 48 часами. Необходимо установить срок содержания лиц, привлеченных к административной ответственности, в специальных учреждениях до исполнения административного выдворения. В отсутствие законодательной

¹ Шамрай Е. Кто приглашает, тот и депортирует. Какие последствия грозят мигранту в случае выдворения из России // Юрист спешит на помощь. – 2015. – № 10. – С. 16.

регламентации выдворяемые лица фактически лишаются свободы на неопределенное время.

Впрочем, в этой сфере нельзя не отметить значительное количество позитивных реформаций – ФЗ от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ были внесены изменения¹, которые конкретизируют в том числе и некоторые вопросы применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ органами. В качестве конкретного примера можно привести добавление законодателем в указанный выше ФЗ главы VI.1 «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении», где закреплены основы содержания иностранных граждан в специальных учреждениях.

Помимо внесения изменений в ФЗ, было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306², утверждающее Правила содержания (пребывания) в спецучреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы страны в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии.

Еще один важный акт – Приказ Минюста РФ³ определяет последовательность действий судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов структурных подразделений территориальных органов ФССП по исполнению постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

² Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130.

³ Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации: приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191 // Российская газета. 2014. 3 октября..

принудительному выдворению за пределы РФ, в специальное учреждение, предусмотренное законодательством РФ.

Указанные нововведения способствуют более эффективной реализации такой меры обеспечения, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, должностными лицами МВД и ФССП¹.

§ 4. Особенности исполнения постановлений об иных видах административного наказания

Рассмотрим особенности исполнения иных административных наказаний, наиболее часто применяемых в практике, помимо вышеизложенных.

1. Административное приостановление деятельности.

Постановление судьи об административном приостановлении деятельности в этом случае будет являться исполнительным документом в соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 12 ФЗ «Об исполнительном производстве». Судебный пристав-исполнитель обязан принять к исполнению исполнительный документ от суда.

На стадии исполнения постановления судебным приставом-исполнителем в соответствии с ч. 2 ст. 32.12 КоАП РФ и ст. 109 исполнительского закона производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

¹ Гапон Ю.П. Проблемы помещения пограничными органами в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 42.

Перечень данных мер не является исчерпывающим. Ограничением для них выступает лишь то, что при административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения (ст. 32.12 КоАП РФ).

При исполнении данного вида санкции необходимо использовать информацию должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, так как именно эти лица хорошо знают специфику функционирования объектов, подвергаемых административному воздействию¹.

Информация, содержащаяся в Реестре лиц, по отношению к которым применено наказание в виде административного приостановления деятельности, является открытой для ознакомления. Заинтересованные лица вправе получить ее за плату. Порядок формирования и ведения указанного Реестра лиц, а также размер платы за предоставление содержащейся в нем информации определяются Правительством Российской Федерации». Значит, в данном случае еще необходимо совершить действия по внесению информации².

Об окончании производства по исполнению постановления о назначении административного наказания на нем должностным лицом, которое приводило данное постановление в исполнение, делается соответствующая отметка, а само постановление возвращается судье. Таким образом, правоотношение между судьей и органом, должностным лицом, осуществлявшим исполнение постановления, с одной стороны, и юрисдикционными органами, делинквентом, с другой стороны, не прекращается до тех пор, пока о нем не станет известно юрисдикционному органу или уполномоченному

¹ Брунер Р.А. Об исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности // Практика исполнительного производства. – 2012. – № 6. – С. 12.

² Брунер Р.А. Особенности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 54.

должностному лицу, которое от имени органа осуществляет контроль приведения наказания в исполнение.

В соответствии с ч. 3 ст. 32.12 КоАП РФ исполнение наказания в виде административного приостановления деятельности может быть досрочно прекращено судьей. Ходатайство о досрочном прекращении исполнения назначенного административного наказания рассматривается судьей в пятидневный срок со дня поступления в суд в порядке, предусмотренном главой 29 КоАП РФ, с учетом особенностей, установленных ст. 32.12 КоАП РФ. При этом для участия в судебном заседании вызывается лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законный представитель юридического лица, который вправе давать объяснения и представлять необходимые документы.

Однако на практике нередко возникает вопрос: что делать, если лицо, по отношению к которому применено наказание в виде административного приостановления деятельности, не устранило причины и условия, послужившие основанием для назначения рассматриваемой меры наказания, а назначенный срок административного приостановления деятельности истек? КоАП РФ не содержит ответа на данный вопрос, это, полагаем, является существенным упущением законодателя.

Существует мнение, что в случае если истек срок административного приостановления деятельности, а причины и условия, послужившие основанием для назначения данной меры наказания, не устранены, имеет место новое административное правонарушение, о совершении которого должностными лицами, уполномоченными в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, должен составляться новый протокол.

Такой подход к назначению и исполнению исследуемой меры наказания не отвечает требованиям и задачам административного производства, так как лицо, к которому применено административное приостановление деятельности, после истечения срока приостановления возобновляет свою деятельность, даже

если обстоятельства, послужившие основанием к назначению данной меры, не устранены. Таким образом, необходимо возбуждение нового административного дела и прохождение всего процесса по назначению данному лицу нового наказания в виде административного приостановления деятельности до тех пор, пока это лицо не устранит обстоятельства, послужившие основанием для назначения наказания.

Указанное обстоятельство обуславливает необходимость внесения изменений в КоАП РФ.

На практике могут возникать вопросы, в каком объеме осуществлять принятие мер, связанных с исполнением административного приостановления деятельности, в том числе в случае наличия у юридического лица нескольких объектов, на которых осуществляется деятельность. Судебный пристав-исполнитель не вправе самостоятельно определять мероприятия, необходимые для обеспечения исполнения постановления суда о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

2. Дисквалификация.

Она заключается в лишении его права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, то на весь срок дисквалификации с данным субъектом не допускается заключение нового договора на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом¹.

Из сказанного ранее понятно, что главное правовое последствие применения дисквалификации состоит в прекращении трудовых отношений дисквалифицированного лица на тех должностях, о которых говорится в ст.

¹ Каленский П.В. Особенности исполнения постановления (решения) о дисквалификации // Современное право. – 2004. – № 9. – С. 19.

3.11 КоАП РФ. Однако есть и иные последствия дисквалификации лица, помимо прекращения ранее действовавшего договора на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом.

Остается открытым вопрос, а кто именно будет осуществлять полномочия по принудительному исполнению постановления о дисквалификации: судебный пристав-исполнитель или орган (должностное лицо), возбудивший производство по делу об административном правонарушении. Очевидно, целесообразно такие полномочия предоставить судебному приставу-исполнителю, что является гарантией обеспечения исполнения вынесенного постановления о назначении дисквалификации, поскольку деятельность его регламентирована ФЗ «Об исполнительном производстве». При этом как при добровольном, так и принудительном исполнении постановления фактическим моментом прекращения управления юридическим лицом следует считать прекращение договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом.

По истечении срока дисквалификации полномочия подвергнутого ей лица восстанавливаются в форме возобновления возможности занимать руководящие должности и осуществлять конкретный вид предпринимательской деятельности. Речь идет о восстановлении правомочий лица, которые были временно приостановлены, когда гражданин может свободно использовать и распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности, профессию¹.

Сейчас в большинстве государственных учреждений просят справки об отсутствии судимости, наличие факта которой в определенном случае должно подвергать сомнению возможность наличия такого наказания.

3. Обязательные работы.

Понятие «обязательные работы» для современного российского права не является новым. Это одно из наказаний, предусмотренных в УК РФ, однако для

¹ Володкина Я.А. Некоторые проблемы исполнения судебного постановления (решения) о дисквалификации // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 22.

административного законодательства России это наказание новое, не имеющее аналогов в рамках этой отрасли. Законодательные условия применения обязательных работ и ограничения их применения схожи как в уголовном, так и административном праве.

Одновременно с возбуждением исполнительного производства лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, разъясняется право обратиться к судебному приставу с мотивированным ходатайством об изменении вида обязательных работ и (или) объекта, определенного для их отбывания, а также об уменьшении количества часов, которые необходимо отработать в течение недели¹.

При выявлении факта уклонения должника от отбывания обязательных работ судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП.

По общему правилу судебный пристав-исполнитель обязан окончить исполнительное производство после полной отработки лицом, привлеченным к административной ответственности, часов, определенных исполнительным документом.

Постановление судьи о назначении обязательных работ исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, установленном федеральным законодательством. Данная мера административного наказания применяется по ограниченному количеству предусмотренных КоАП РФ составов административных правонарушений.

Имеются проблемы, связанные с назначением и исполнением данного вида административных наказаний. Так, С.Е. Чаннов обосновывает «отказ от безальтернативной принудительности обязательных работ»², выделяет проблемы назначения и исполнения административного наказания в виде обязательных работ, в частности несогласованность ч. 7 ст. 32.13 и ч. 3 ст. 3.13

¹ Петров А.В., Минашкин Г.Г. Обязательные работы как новый вид административного наказания // Законность. – 2015. – № 12. – С. 56.

² Чаннов С.Е. Применение административного наказания в виде обязательных работ: возможные проблемы // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 30.

КоАП РФ. В соответствии с ч. 7 ст. 32.13 лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего отбывания обязательных работ в случаях признания его инвалидом I или II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ. Об удовлетворении данного ходатайства судья выносит постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде обязательных работ. Вместе с тем ч. 3 ст. 3.13 предусматривает более широкий перечень лиц, которым не может быть назначено подобное наказание.

Определенные проблемы исполнения могут возникнуть при назначении обязательных работ без учета занятости и специфики труда совместителей, учащихся, государственных гражданских и муниципальных служащих, для которых установлен ненормированный служебный день. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в ст. 32.13 КоАП РФ, предусматривающих отбывание обязательных работ по месту постоянной работы с удержанием суммы из заработной платы лица, привлеченного к административной ответственности.

Лицо, заболевшее тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию обязательных работ, вправе в соответствии с ч. 7 ст. 32.13 КоАП РФ ходатайствовать об освобождении от дальнейшего отбывания обязательных работ. При этом неопределенной является формулировка «тяжелая болезнь, препятствующая отбыванию обязательных работ». Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью»¹ утвержден перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания.

¹ О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью: постановление Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 54 (ред. от 04.09.2012) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 7. Ст. 524.

Полагаем, что необходимо, во-первых, предусмотреть возможность руководствоваться указанным перечнем при исполнении административного наказания в виде обязательных работ либо установить постановлением Правительства РФ отдельный перечень заболеваний, препятствующих отбыванию административного наказания в виде обязательных работ¹.

По итогам проведенного в данной главе исследования, мы пришли к следующим выводам:

1. Административный штраф является денежным взысканием, выражаемым в рублях и налагаемым в соответствии с правилами, предусмотренными КоАП РФ. Длительной практикой его применения доказано, что административный штраф способен самым серьезным образом влиять на участников административных правоотношений как с психологической, так и с экономической точки зрения, а его материальные последствия в виде существенных денежных сумм, обращаемых в доход государства, становятся барьером для совершения различного рода административных правонарушений. Однако увеличивает статистику и так плохо взимаемых штрафов, существующая в последнее десятилетие в административном законодательстве тенденция к увеличению размеров административных штрафов.

Такая ситуация не может быть признана удовлетворительной: неуплата административного штрафа в добровольном порядке лицами, привлеченными к административной ответственности, как массовое явление, низкая эффективность исполнения указанного административного наказания в принудительном порядке дискредитируют принцип неотвратимости наказания.

2. Административный арест долгое время считался самым суровым видом административного наказания. Однако с течением времени, изменением сущности некоторых видов общественных отношений, внесением изменений в

¹ Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. – 2016. – № 2. – С. 93 - 104.

КоАП РФ данный вид административного наказания перестал быть столь суровым. В частности, с увеличением размеров административных штрафов по некоторым видам административных правонарушений некоторые граждане предпочли бы отбыть административное наказание в виде административного ареста, нежели нести обязанность по уплате крупного административного штрафа.

Строгость административного ареста обусловлена, прежде всего, тем обстоятельством, что при его исполнении существенно ограничиваются такие конституционные права и свободы, как право на свободу передвижения, телефонных переговоров и др. В этой связи абсолютно оправданно исключительное право судьи на назначение данного вида административного наказания.

3. Исполнение постановлений о выдворении существенным образом дифференцируется от иных мер наказания. Различать необходимо и две формы административного выдворения:

- 1) принудительное выдворение иностранного гражданина за пределы РФ;
- 2) контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина из РФ.

Изучение практики применения судами административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства демонстрирует, что, как правило, судьи недооценивают трудности такой категории дел, не рассматривают многие существенные аспекты, с которыми связана зависимость законности применения мер административной ответственности.

До выдворения подвергнутый этой мере наказания должен быть помещен в специальное учреждение, однако нормы КоАП РФ не устанавливают на какую длительность срока высылаемое лицо может быть отправлено в специальную организацию и может ли указанный срок быть продлен. Помещение в специальные учреждения выдворяемых лиц является бессрочной мерой обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ применение указанной меры продолжается до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. Данное правило противоречит положениям ст. 22 Конституции РФ, допускающим арест, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному решению и ограничивающим срок досудебного задержания лица 48 часами. Необходимо установить срок содержания лиц, привлеченных к административной ответственности, в специальных учреждениях до исполнения административного выдворения. В отсутствие законодательной регламентации выдворяемые лица фактически лишаются свободы на неопределенное время.

Внесенные в 2014 г. значительные в этой сфере изменения, к сожалению, не исправили данное недоразумение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Со времени принятия КоАП РФ прошло уже 12 лет. За этот период в этот документ неоднократно вносились изменения и дополнения, многие из них носили фрагментарный характер, но многие модификации носили концептуальный характер и затрагивали общие вопросы применения административной ответственности и процессуальные аспекты. В настоящее время наблюдается ситуация, когда отдельные правила обросли большим количеством исключений, что требует переосмысления самих правил.

Так, в действующем правовом массиве наблюдается устойчивая тенденция все большего усиления строгости административно-правовых

санкций. Потому очень актуальными остаются аспекты строгого и верного соблюдения процесса привлечения к мерам принуждения и исполнения такой реализации.

Проблемы осуществления документов о привлечении к административным наказаниям заслуживают особого внимания в современных обстоятельствах, когда умножается количество административных проступков и численность лиц, подвергаемых административной ответственности, при одномоментном увеличении неисполненных решений об административных наказаниях. При осуществлении правоприменительной деятельности не уменьшается количество погрешностей и не соблюдения законности, допускаемых уполномоченными должностными лицами при осуществлении таких постановлений.

Полагаем, к сожалению, не взирая на изменения, осуществленные по существу в рамках административно-деликтного законодательства, правовые предписания относительно процесса осуществления документов об административных наказаниях остается прежним и порождает существенные проблемы.

Исполнение административно-правовых наказаний представляет собой содержание специфического вида правоохранительной активности органов, уполномоченных реализовывать в жизнь постановления по делам об административных правонарушениях.

По нашему мнению, стадия исполнения постановления с учетом норм действующего законодательства включает в себя следующие процедурные элементы:

- возбуждение дела и доведение постановления до сведения правонарушителя, законного представителя, если в деле отсутствует документ, подтверждающий ознакомление правонарушителя или законного представителя с постановлением;
- обращение постановления к исполнению;
- приведение в исполнение постановления;

- окончание исполнения постановления.

Стадия исполнения постановления завершается окончанием производства по исполнению постановления о назначении административного наказания. Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление (ч. 1 ст. 31.10 КоАП РФ).

Таким образом, правоотношение между судьей и органом, должностным лицом, осуществлявшим исполнение постановления, с одной стороны, и юрисдикционными органами, делинквентом – с другой не прекращается до тех пор, пока об окончании производства не станет известно юрисдикционному органу или уполномоченному должностному лицу, которое от имени органа осуществляет контроль за приведением административного наказания в исполнение.

Если в постановлении о назначении административного наказания указаны неверные сведения о лице, привлеченном к административной ответственности, или о его имуществе, это не позволяет произвести (или полностью произвести) исполнение административного наказания. Такое постановление возвращается судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Окончанием производства по исполнению постановления является устранение причин и условий, послуживших основанием для назначения административного наказания.

Повышение эффективности исполнения судебных актов является актуальной проблемой государственного управления. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесено большое количество изменений, тем не менее остаются вопросы определенности правовых норм, согласованности в системе правового регулирования, в том

числе в части исполнения административных наказаний. Продолжать реформации в этой сфере все еще необходимо и актуально.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4249.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

5. О порядке отбывания административного ареста: федер. закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

6. О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

7. Об исполнительном производстве: федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

8. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 23. – Ст. 2102.

9. О судебных приставах: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3590.

10. Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию административного ареста: постановление Правительства РФ от 12 декабря 2014 г. № 1358 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 51. Ст. 7442.

11. Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 // Собрание

законодательства РФ. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130.

12. О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью: постановление Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 54 (ред. от 04.09.2012) // Собрание законодательства РФ. 2004. N 7. Ст. 524.

13. Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации: приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191 // Российская газета. 2014. 3 октября.

14. Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 // Российская газета. 2014. № 148.

15. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17 сентября 2008 г. (ред. от 04.06.2014) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 11.

16. Письмо Верховного Суда РФ от 6 марта 2006 г. № 1936-5/общ // СПС «КонсультантПлюс».

II. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, 1989. – С. 187.

2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. – М.: Норма, 2008. – 760 с.

3. Жеребцов А.Н., Махина С.Н., Помогалова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о

наложении административных взысканий: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 180 с.

5. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право Учебник. – Москва, 2016. – 402 с.

6. Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 310 с.

7. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – Саратов, 2003. – 472 с.

8. Мелехин А.В., Диканова Т.А. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2016. – 616 с.

9. Мещерякова Т.Р. Сроки в административном законодательстве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 221 с.

10. Парыгин Н.П., Головкин В.В. Исполнение административных наказаний: Учебное пособие. – М., 2006. – 120 с.

11. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2017. – 336 с.

12. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России Учебник. – Москва, 2016. – 320 с.

III. Статьи, научные публикации

1. Бакин И.С. Проблемы применения административного наказания в виде административного ареста // Законность. – 2016. – № 3. – С. 51 - 52.

2. Бондаренко А.А. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях о назначении наказания в виде штрафа. Проблемы и пути их решения, предложенные профессором, Заслуженным юристом Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 77 - 82.

3. Бондарь Е.О., Брунер Р.А. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 30 - 35.

4. Брунер Р.А. Об исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности // Практика исполнительного производства. – 2012. – № 6. – С. 10 - 16.

5. Брунер Р.А. Особенности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 53 - 58.

6. Вахрушева Ю. Снижение минимального размера административного штрафа: юридические и фактические основания, пределы // Административное право. – 2015. – № 3. – С. 99 - 103.

7. Володкина Я.А. Некоторые проблемы исполнения судебного постановления (решения) о дисквалификации // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 21 - 23.

8. Гапон Р.А. Предупреждение и профилактика дисциплинарных правонарушений военнослужащих: соотношение понятий // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 56 - 59.

9. Гапон Ю.П. Проблемы помещения пограничными органами в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 41 - 44.

10. Губарева Т.И. Совершенствование порядка назначения и отбывания административного наказания в виде административного ареста // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 18 - 21.

11. Дресвянникова Е.А. Вопросы обеспечения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области

дорожного движения // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 670 - 675.

12. 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 – 6.

13. Жолобов Я.Б. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы и пути их решения // Судья. – 2015. – № 6. – С. 31 - 36.

14. Зенина Н.В. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: место в системе административного процесса // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 41 - 45.

15. Каленский П.В. Особенности исполнения постановления (решения) о дисквалификации // Современное право. – 2004. – № 9. – С. 16 – 20.

16. Канунникова Н.Г. К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 62 - 63.

17. Кирин А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 32 - 33.

18. Лазарев В.В., Попов Л.Л. Новое законодательство об административных правонарушениях и его применение // Советское государство и право. – 1986. – № 3. – С. 54 – 62.

19. Лебедева Е.А. Особенности производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 71 - 82.

20. Лебедева О.О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное административное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 203 - 210.

21. Малютин Н.С. Проблема оценки соразмерности наказаний в актах судебного толкования (на примере административных штрафов) // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7. – С. 38 - 43.
22. Никитин С.В. Проблемы реформирования законодательства об административной ответственности юридических лиц в сфере экономической деятельности // Закон. – 2016. – № 3. – С. 102 - 108.
23. Панкова О.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения // Судья. – 2015. – № 11. – С. 19 - 23.
24. Панкова О.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения // Судья. – 2016. – № 3. – С. 52 - 56.
25. Панышин Д.Л., Дресвянникова Е.А. Сроки и порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях о штрафах // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 797 - 800.
26. Петров А.В., Минашкин Г.Г. Обязательные работы как новый вид административного наказания // Законность. – 2015. – № 12. – С. 56 - 58.
27. Савельева М.В. Применение административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства // Миграционное право. – 2016. – № 1. – С. 18 - 21.
28. Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. – 2005. – № 1. – С. 30 – 36.
29. Сапа О., Абралиев д'Ж. Предпринимателям жить станет лучше // ЭЖ-Юрист. – 2016. – № 34. – С. 11.
30. Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. – 2016. – № 2. – С. 93 - 104.
31. Трыканова С.А. Сравнительный анализ зарубежной организационно-правовой практики создания и функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без

гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации // Миграционное право. – 2015. – № 3. – С. 3 – 4.

32. 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.

33. Чаннов С.Е. Применение административного наказания в виде обязательных работ: возможные проблемы // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 27 – 34.

34. Шамрай Е. Кто приглашает, тот и депортирует. Какие последствия грозят мигранту в случае выдворения из России // Юрист спешит на помощь. – 2015. – № 10. – С. 16 - 17.

35. Якунин Д.В. Современное состояние и тенденции развития механизмов установления и применения административных штрафов // Мировой судья. – 2014. – № 8. – С. 37 - 40.

36. Ярыгин И.И. О применении административного штрафа за нарушение порядка организации и проведения массовых публичных мероприятий // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 77 – 80.

IV. Эмпирические материалы (материалы судебной, следственной практики и т.д.)

1. Постановление ЕСПЧ от 27 сентября 2011 г. (жалоба № 39417/07) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление ЕСПЧ от 11 февраля 2010 г. (жалоба № 11870/03) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление ЕСПЧ от 21 июня 1988 г. (жалоба № 10730/84) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2014. – № 10. Ст. 1087.

5. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21 июля 2016 г. № Ф06-10542/2016 по делу № А12-59525/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19 июля 2016 г. № Ф06-10546/2016 по делу № А12-59402/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 7 февраля 2017 г. № 4а-2160/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 2 февраля 2017 г. № 4а-1923/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 12 января 2017 г. № 4а-1854/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 10 апреля 2015 г. по делу № 4а-219 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Решение Набережночелнинского городского суда № 12-554/2017 от 6 марта 2017 г. по делу № 12-554/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Решение Верховного Суда Республики Татарстан № 77-417/2017 от 22 февраля 2017 г. по делу № 77-417/2017 // СПС «КонсультантПлюс».