Евразийская адвокатура. 2023. № 1 (60). С. 95.
Eurasian advocacy. 2023;(1(60)):95.

Правосудие и правоохранительная деятельность в евразийском пространстве

Научная статья
УДК 342.9
doi 10.52068/2304-9839_2023_60_1_95

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

БОЙЧЕНКО Артем Сергеевич
Аспирант кафедры административного права и процесса Белгородского государственного национального исследовательского университета
308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, Российская Федерация

Аннотация: Настоящая статья посвящена критическому анализу понятия и правовой сущности административного преследования в рамках действующего законодательства Российской Федерации. Обращается внимание на то, что административное преследование – это одна из ключевых функций государственного принуждения. Установлено, что осуществление административного преследования предопределяется наложением наказания, соответствующего степени общественной опасности проступка и вины правонарушителя, с учетом обязательной реализации принципа неотвратимости наказания. Кроме того, в статье подчеркивается необходимость решения ряда прикладных проблем, связанных с производством по делам об административных правонарушениях; также приводится авторская формулировка термина «административное преследование».

Ключевые слова: административное преследование, наказание, административное правонарушение, судебное производство, потерпевшее лицо, субъект правонарушения

Для цитирования: Бойченко А.С. Понятие и сущность административного преследования // Евразийская адвокатура. 2023. № 1(60). С. 95. https:// doi.org/10.52068/2304-9839_2023_60_1_95

Justice and law-enforcement activity in the eurasian space

Original article

THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROSECUTION

BOYCHENKO Artem Sergeevich
Postgraduate student of the Department of Administrative Law and Procedure of the Belgorod State National Research University
308015, Belgorod, Pobedy str., 85, Russian Federation

Abstract: This article is devoted to a critical analysis of the concept and legal essence of administrative prosecution within the framework of the current legislation of the Russian Federation. Attention is drawn to the fact that administrative prosecution is one of the key functions of state coercion. It is established that the implementation of administrative prosecution is predetermined by the imposition of a punishment corresponding to the degree of public danger of the offense and the offender's guilt, taking into account the mandatory implementation of the principle of inevitability of punishment. In addition, the article emphasizes the need to solve a number of applied problems related to the proceedings on administrative offenses; the author's formulation of the term «administrative prosecution» is also given.

Keywords: administrative prosecution, punishment, administrative offense, judicial proceedings, the injured person, the subject of the offense

For citation: Boychenko A.S. The concept and essence of administrative prosecution = Eurasian advocacy. 2023;1(60):95. (In Russ.). https://doi.org/10.52068/2304-9839_2023_60_1_95

В механизме государственного принуждения одной из важнейших функций является административное преследование правонарушителей. Цель административного преследования состоит в том, чтобы на лица, нарушающие установленный действующим законодательством порядок, наложить разумное наказание, которое будет в полной мере соответствовать степени общественной опасности проступка. При этом административное преследование пребывает в тесной

© Бойченко А.С., 2023

взаимосвязи с реализацией принципа неотвратимости ответственности, а также направлено на предупреждение совершения правонарушений в будущем другими лицами. Несмотря на столь важную роль административного преследования в рамках производства по делам об административных правонарушениях, действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях практически не содержит полноценных правовых норм, посвященных данному правовому явлению.

Критический анализ положений ст. 29.1.3, 29.1.6, 29.1.7 КоАП РФ свидетельствует о том, что юридическая формулировка «осуществление административного преследования» используется законодателем весьма ограниченно, соответственно, без необходимых уточнений и пояснений сущности и правовой природы. Следует отметить, что в научном сообществе недостаточно внимания уделяется пониманию сущности административного преследования. В частности, А.Ю. Винокуров более десяти лет тому назад рассматривал административное преследование как функцию российской прокуратуры. Кроме того, А.Ю. Винокуров положительным образом отзывался о включении в научный понятийный аппарат термина «административное преследование», который не только характеризует совокупность реализуемых прокурорских полномочий, но и формирует самостоятельную функцию в рамках решения законодательных задач [1, с. 56].

Принимая во внимание точку зрения А.Ю. Винокурова, следует подчеркнуть, что административное преследование является системным понятием, благодаря которому можно в полной мере решить задачи законодательства об административных правонарушениях, перечисленные в ст. 1.2 КоАП РФ. Следовательно, осуществление административного преследования позволит не только более эффективно защищать личность, права и свободы человека и гражданина, но и предпринимать необходимые меры для предупреждения административных правонарушений.

Исходя из содержания ст. 2.1 КоАП РФ, административное правонарушение – это противоправное, виновное деяние; фактическое нарушение норм права; отношения, которые являются результатом несоблюдения либо пренебрежения нормами действующего законодательства. С точки зрения А.В. Каляшина, административные правонарушения представляют собой общественно опасное виновное нарушение норм действующего законодательства, различных правил и требований, которое при определенных обстоятельствах может повлечь причинение вреда жизни и здоровью граждан [2, с. 63].

Административное правонарушение должно быть надлежащим образом квалифицировано в целях последующего привлечения виновного лица к ответственности. В частности, речь идет о базовых признаках, отраженных в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ. При назначении наказания во внимание должны приниматься обстоятельства и факторы, которые закреплены в четвертой главе КоАП РФ. Руководствуясь ст. 28.2 КоАП РФ, уже на этапе возбуждения дела – на начальной стадии производства – лицо может приобрести статус потерпевшего. Е.В. Колесников подчеркивает, что лицо также может быть признано потерпевшим непосредственно в процессе рассмотрения дела в суде [7, с. 2].

Институт административного преследования тесно связан с действующим судопроизводством и непосредственным исполнением постановлений о назначении наказаний по делам об административных правонарушениях. В ст. 28.1 КоАП РФ сформулированы непосредственно поводы, позволяющие возбудить дело об административном правонарушении. Дополнительно Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что следует строго учитывать момент признания дела об административном правонарушении возбужденным, который обозначен законодателем в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ (например, определение от 17.01.2023 № 2-О).

В условиях осуществления административного преследования, а также совершения различных административных правонарушений, согласно ст. 29.10 КоАП РФ, при решении вопроса о назначении наказания виновному лицу суд в обязательном порядке должен определить порядок и условия возмещения ущерба. Здесь следует пояснить, что наступление административной ответственности за правонарушения предполагает наличие такого обязательного условия, как доказанность вины нарушителя. Несоблюдение установленного законом порядка рассмотрения ходатайств от участников производства по делам об административных правонарушениях указывает на пренебрежение правами граждан и нарушение их интересов в судопроизводстве по различным делам об административных правонарушениях.

Нормы ст. 26.2 КоАП РФ указывают на то, что нарушения, допущенные должностными лицами при составлении протокола, в дальнейшем не позволяют его использовать в качестве доказательства по делу. В соответствии с ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ статус потерпевшего лица определяется сово-

купностью прав и обязанностей. Так, потерпевший, согласно действующему законодательству, вправе обжаловать постановления, заявлять различные ходатайства и отводы, знакомиться с материалами по делу, представлять доказательства, имеющие значение для рассмотрения дела по существу. КоАП РФ позволяет потерпевшим лицам пользоваться квалифицированной помощью представителей (адвокатов), правовой статус которых в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях не так прочен и однозначен, как может показаться на первый взгляд.

Следует пояснить, что к вопросу защиты и представительства интересов участников производства по делам об административных правонарушениях в контексте понимания административного преследования мы обратились не случайно. Напомним, что в административно-правовых отношениях могут принимать участие несовершеннолетние лица, которые выступают не только как потерпевшие. Так, лицо, достигшее возраста 16-ти лет, вполне способно совершить нарушение законодательства в той или иной области охраняемых отношений. Несовершеннолетние лица, выступая в качестве субъекта, совершившего правонарушение, либо будучи потерпевшими, основываясь на нормах ст. 25.3 КоАП РФ, вправе рассчитывать на то, что их права и интересы будут представлять законные представители (родители, опекуны, попечители).

Определенные проблемы, связанные с участием законных представителей в производстве по делам об административных правонарушениях, начинаются уже на этапе критического анализа содержания ст. 25.3 КоАП РФ. Представляется, что данная статья недостаточно конкретна по своему содержанию, ведь некоторые 16-летние лица, совершившие административные правонарушения, могут быть плохо развиты интеллектуально. При этом следует упомянуть нормы ст. 25.1 КоАП РФ, в соответствии с которой лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе ознакомиться с материалами дела, представить доказательства и заявить ходатайство, дать объяснения относительно ситуации. При буквальном толковании данной нормы возникают вполне оправданные сомнения насчет того, сможет ли каждый несовершеннолетний полноценно ознакомиться с материалами дела, равно как и реализовать все остальные права, которыми его наделяет законодатель при производстве по делу. Кроме того, на наш взгляд, суду следует уделять особое внимание взаимоотношениям между несовершеннолетним правонарушителем и его законным представителем, прежде всего, с целью более эффективной и достаточной защиты прав и интересов несовершеннолетнего.

В этой связи целесообразно ст. 25.3 КоАП РФ дополнить следующей нормой: «Родители не вправе представлять интересы своих детей, если имеются основания полагать, что между интересами родителей и детей имеются неразрешимые противоречия». Учитывая предложенное дополнение, необходимо уточнить, что представитель в рамках судебного разбирательства обычно выступает со стороны потерпевшего, тогда как защитник оказывает юридическую помощь правонарушителю. При этом в ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ предусмотрено, что в качестве представителя или защитника допускается адвокат или иное лицо. Законодатель не разъясняет, кто именно понимается под «иным лицом», однако в системном толковании с другими нормами КоАП РФ можно предположить, что, участвуя в производстве по делам об административных правонарушениях, представитель всегда может в достаточной степени реализовать процессуальные права, которые возникли у него в рамках правового положения, сформировавшегося в рамках осуществления административного преследования и судебного производства. Думается, для более эффективной защиты и полноценного представительства интересов потерпевшего в рамках КоАП РФ желательно, чтобы представитель имел юридическое образование. В этой связи предлагаем ст. 25.1 КоАП РФ дополнить уточняющей формулировкой: «иным лицом, имеющим высшее образование».

Дополнительно в свете анализа сущности административного преследования в ст. 28.2 КоАП РФ законодатель предусмотрел, что лицо приобретает статус потерпевшего непосредственно в момент возбуждения дела о совершенном правонарушении, либо в тот момент, когда дело уже рассматривается. В протоколе в обязательном порядке должны быть отражены все важные сведения о потерпевшем лице. Нормы ст. 28.2 КоАП РФ указывают, что копия протокола о правонарушении должна быть вручена потерпевшему от правонарушения лицу уполномоченными лицами, которые непосредственно составили протокол. В контексте применения административного наказания в виде предупреждения А.С. Телегин отмечает, что достаточно часто на практике возникают сложности, связанные с обоснованным и правомерным применением предупреждения по делам об административных правонарушени-

ях [7]. Подобная ситуация, на наш взгляд, затрудняет понимание правовой природы административного преследования.

Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ, вопросы правового регулирования и защиты прав человека относятся к ведению России. Кроме того, принимая во внимание нормы ст. 2 Конституции РФ, которыми человек признается высшей социальной ценностью, отечественные ученые подчеркивают назревшую уже достаточно давно необходимость реформирования действующего административного законодательства [4, с. 2], которое должно, по нашему мнению, в обязательном порядке коснутся института административного преследования. С учетом обозначенных обстоятельств была подготовлена Концепция КоАП РФ, которая к настоящему времени одобрена Правительством РФ. М.И. Никулин справедливо отмечает, что необходимость преобразования законодательства об административной ответственности обусловлена во многом систематическими изменениями и дополнениями, которые вносятся в КоАП РФ, чем нарушают единство правового регулирования [5, с. 32].

В Концепции КоАП РФ подчеркивается необходимость обновления содержания термина «административная ответственность», что позволит в дальнейшем без особых сложностей отделять административную ответственность от других видов юридической ответственности. Кроме того, в п. 2.2.2 Концепции КоАП РФ приводится более широкий, совершенный перечень принципов административной ответственности. Отдельное внимание в Концепции (раздел 2.3.2) уделено вопросу категоризации административных правонарушений. Иными словами, правонарушение, которое характеризуется повышенным характером вредности, должно относиться к числу грубых. Учитывая фактор угрозы наступления негативных последствий и непосредственно сам факт совершения правонарушения, виды и размеры наказаний будут также варьироваться, что, безусловно, необходимо учитывать при осуществлении административного преследования.

В рамках правильной и разумной категоризации административных правонарушений в Концепции КоАП РФ обусловлена необходимость учета и выделения особых видов правонарушений (малозначительных, продолжительных, длящихся, повторных, неоднократных). С целью решения актуальных проблем квалификации административных правонарушений в разделе 2.3.4 Концепции КоАП РФ уточняются также субъекты правонарушений. Принимая во внимание содержательные положения упомянутой Концепции КоАП РФ, весьма своевременной представляется разработка проекта КоАП РФ, который был подготовлен Министерством юстиции РФ (ID проекта 02/04/05-20/00102447). Кроме того, Министерством юстиции РФ также разработан проект Федерального закона, которым вводится в действие обновленный КоАП РФ, а также Процессуальный кодекс РФ об административных правонарушениях. Проект Процессуального КоАП РФ был представлен Минюстом РФ еще в июне 2021 г. В частности, особое внимание разработчиков было обращено на его соотношение с действующим АПК РФ. Следует полагать, что в данном контексте нормы АПК РФ можно будет легально применять к делам о правонарушениях, которые касаются непосредственно индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (ст. 1.1 Проекта Процессуального КоАП РФ).

Изначально разработчики настаивали на том, что вина юридических лиц должна презюмироваться, если в ходе рассмотрения не будет доказано иное. Общественное обсуждение показало, что недопустимо по умолчанию возлагать юридическую ответственность на организации и ИП, если виновность должностных лиц, представителей и работников юридического лица в законном порядке не установлена. Принимая во внимание все приведенные выше проекты, весьма аргументированной и своевременной является точка зрения Ю.И. Попугаева, который ранее обращал внимание на то, что «серьезнейшая проблема законодательства РФ об административных правонарушениях – это гипердинамизм вносимых в КоАП РФ дополнений и изменений в условиях относительно стабильной политической и социально-экономической обстановки» [6, с. 39]. Вносимые поправки не успевают отслеживать не только обычные граждане; на них в достаточной степени не реагируют правоприменительные органы. Следовательно, уже давно необходимо было создать оптимальный механизм по упорядочиванию инициатив министерств и ведомств, который позволит усовершенствовать действующее законодательство РФ об административной ответственности, а также внести необходимую правовую ясность в понимание института административного преследования.

Подводя итоги всему сказанному выше, подчеркнем, что административное преследование – это особый вид деятельности, осуществление которого в достаточной степени соответствует законодательно обозначенным задачам, сформулированным и закрепленным в ст. 1.2 КоАП РФ.

Непосредственное осуществление административного преследования возложено на уполномоченных должностных лиц, компетентные органы власти и представителей судебной власти. Сущность административного преследования определяется процедурными аспектами отправления правосудия по делам об административных правонарушениях, а также последующим исполнением наказаний. В настоящее время институт административного преследования не получил надлежащего закрепления в действующем законодательстве, отсутствует и легальное определение данного термина. Полагаем, что устранение существующего пробела позволит сделать процесс осуществления административного преследования более эффективным и действенным не только в контексте защиты прав и свобод человека и гражданина, но и в направлении предупреждения совершения административных правонарушений.

Список источников

1. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 51–56.

2. Каляшин А.В. Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 63–67.

3. Колесников Е.В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 2–4.

4. Куракин А.В., Карпухин Д.В. Актуальные вопросы Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 2–6.

5. Никулин М.И., Рерих Л.А. Проблемы правовой регламентации порядка привлечения к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 32–35.

6. Попугаев Ю.И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020.

7. Телегин А.С. К вопросу о юридической природе административного правонарушения // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 19–23.

8. Уваров М.А. Виды и общая характеристика стадий производства по делам об административных правонарушениях // Евразийский юридический журнал. 2021. № 1 (152). С. 154–155.

References

1. Vinokurov A.Yu. Administrativnoe presledovanie kak funkciya prokuratury` Rossijskoj Federacii // Administrativnoe i municipal`noe pravo. 2012. № 10. S. 51–56.

2. Kalyashin A.V. Novelly` administrativnoj otvetstvennosti za narushenie zakonodatel`stva v oblasti obespecheniya sanitarno-e`pidemiologicheskogo blagopoluchiya naseleniya v usloviyax pandemii koronavirusa (COVID-19) // Administrativnoe pravo i process. 2020. № 8. S. 63–67.

3. Kolesnikov E.V. Zakonnost` kak princip organizacii i deyatel`nosti organov gosudarstvennoj vlasti // Rossijskaya yusticiya. 2020. № 5. S. 2–4.

4. Kurakin A.V., Karpuxin D.V. Aktual`ny`e voprosy` Koncepcii novogo Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax // Rossijskaya yusticiya. 2020. № 2. S. 2–6.

5. Nikulin M.I., Rerix L.A. Problemy` pravovoj reglamentacii poryadka privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti za narushenie rezhima povy`shennoj gotovnosti v usloviyax pandemii novoj koronavirusnoj infekcii (COVID-19) // Administrativnoe pravo i process. 2020. № 12. S. 32–35.

6. Popugaev Yu.I. Teoretiko-prikladny`e problemy` zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2020.

7. Telegin A.S. K voprosu o yuridicheskoj prirode administrativnogo pravonarusheniya // Administrativnoe pravo i process. 2020. № 4. S. 19–23.

8. Uvarov M.A. Vidy` i obshhaya xarakteristika stadij proizvodstva po delam ob administrativny`x pravonarusheniyax // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2021. № 1 (152). S. 154–155.

Статья поступила в редакцию 14.02.2023; одобрена после рецензирования 18.02.2023; принята к публикации 18.02.2023.

The article was submitted 14.02.2023; approved after reviewing 18.02.2023; accepted for publication 18.02.2023.