

ОБ ОСНОВАНИЯХ И ПРЕДЕЛАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО УСМОТРЕНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

С. Г. Денисенко

*Краснодарский университет МВД России,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры конституционного
и административного права
e-mail: denisenkosg@list.ru*

Аннотация. В статье оцениваются и уточняются основания и пределы правоприменительного усмотрения в производстве по делам об административных правонарушениях. Сформулированы предложения по оптимизации взаимодействия должностных лиц и судей при реализации ими дискреционных полномочий при применении положений административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: административно-деликтное законодательство, производство по делам об административных правонарушениях, правопонимание, правоприменение, дискреционные полномочия, усмотрение.

Annotation. The article assesses and clarifies the grounds and limits of enforcement discretion in proceedings in cases of administrative offenses. Proposals are made to optimize the interaction of officials and judges in the exercise of their discretionary powers in the application of provisions of administrative tort law.

Keyword: administrative and delictual legislation, production on cases of administrative offenses, right understanding, law enforcement, discretion, discretion.

Одной из особенностей современного российского административно-деликтного законодательства и прежде всего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) [1] является наличие в нем значительного числа положений, реализация которых сопряжена с возможностью усмотрения субъектов правоприменительной деятельности. В этой связи требуется установление таких оснований и пределов правоприменительного усмотрения в производстве по делам об административных правонарушениях, которые бы способствовали формированию единообразной судебной и административно-юрисдикционной практики, а значит, и наиболее эффективному достижению целей института административной ответственности. Одним из средств для решения этих задач является проведение научных исследований, направленных на совершенствование нормативного правового

регулирования дискреционных полномочий и практики их реализации субъектами административно-деликтных отношений.

Дискреционные полномочия находят свое выражение абсолютно в любой правоприменительной деятельности: судебское усмотрение [2], усмотрение в деятельности государственных служащих [3], в том числе в деятельности полиции [4]. Вполне очевидно, что усмотрение имеет место и в производстве по делам об административных правонарушениях [5, с. 229–234; 6, с. 180–188], причем на каждой из его стадий.

Рассматривая дело об административном правонарушении, уполномоченный орган административной юрисдикции вправе освободить лицо от административной ответственности, признав деяние малозначительным (ст. 2.9 КоАП РФ). И если принятие решения о применении в отношении лица, совершившего административное правонарушение, не административного наказания, а меры воздействия в виде устного замечания, не влекущей каких-либо юридических последствий, является правом, а не обязанностью лица, осуществляющего производство по делу, данное решение принимается именно в порядке усмотрения. Очевидно, у правоприменителя возникает немало трудностей при реализации предоставленного права (о чем свидетельствует значительное количество разъяснений, данных в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда, Конституционного Суда РФ, однако такая реализация позволяет избежать чрезмерного ограничения прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

При назначении административного наказания уполномоченный субъект административной юрисдикции учитывает обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. При этом обращает на себя внимание тот факт, что в КоАП РФ (ст. 4.2) содержится перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, не являющийся исчерпывающим. В частности, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими и иные обстоятельства, не изложенные в КоАП РФ или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Что касается обстоятельств, отягчающих административную ответственность, то законодатель, хотя и предусмотрел их перечень, однако оставил на усмотрение органа административной юрисдикции возможность не признать в качестве отягчающего совершение административного правонарушения в состоянии опьянения (п. 6 ч.1 ст. 4.3 КоАП РФ).

Принимая решение о передаче судьбе дела об административном правонарушении, должностное лицо органа, к которому поступило указанное дело, реализует дискреционные полномочия путем анализа фактических оснований

назначения административного наказания, находящегося в исключительной компетенции судьи. К таким основаниям, в частности, можно отнести:

- нахождение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в состоянии административной наказанности;
- наличие у указанного участника производства по делу об административном правонарушении неоплаченных штрафов;
- наличие информации о неплатежеспособности указанного лица (с целью исключения неуплаты им административного штрафа);
- наличие обстоятельств, отягчающих административную ответственность;
- иные обстоятельства, вызывающие необходимость рассмотрения судьей дела об административном правонарушении.

При этом полагаем необходимым отметить следующее обстоятельство. Направление судье дела об административном правонарушении должно осуществляться должностным лицом административно-юрисдикционного органа, к которому поступило дело о таком правонарушении не сопроводительным письмом, а путем составления мотивированного определения с обязательным указанием оснований такой передачи. По этой причине предлагаем дополнить КоАП РФ статьей, в которой был бы закреплён вышеуказанный перечень оснований передачи дела об административном правонарушении на рассмотрение судье, назвав ее «Направление определения о передаче дела об административном правонарушении на рассмотрение судье».

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении участники производства, заинтересованные в исходе дела (потерпевший, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законный представитель, представитель, защитник), имеют право заявлять ходатайства и отводы. В частности, вышеперечисленные участники производства вправе заявлять ходатайства о вызове свидетелей, о приобщении к делу документов и вещественных доказательств, о привлечении и заслушивании специалиста, о назначении экспертизы, предлагать вопросы, которые необходимо поставить на разрешение эксперта. Законодателем предусмотрена возможность подачи законным представителем юридического лица ходатайства об отложении рассмотрения дела. Данные ходатайства должны быть поданы в письменной форме и подлежат немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело (ч. 1 ст. 25.1, ч. 2 ст. 25.2, ч. 4 ст. 25.3, ч. 5 ст. 25.5 КоАП РФ). Однако подача указанных ходатайств не влечет обязательность их удовлетворения. Должностное лицо органа административной юрисдикции принимает решение

об отказе либо в удовлетворении ходатайства в дискреционном порядке, что, безусловно, не исключает обязанности обоснованности принятого решения.

Ситуация с отводами, заявляемыми участниками производства по делу об административном правонарушении, на первый взгляд выглядит менее очевидной в контексте усмотрения. Представляется, что, поскольку в ст. 25.12 КоАП РФ содержится полный перечень обстоятельств, наличие которых исключает возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта, переводчика, усмотрения в действиях должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, нет. Однако это далеко не так. Анализ ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что именно в порядке усмотрения вышеуказанное должностное лицо может прийти к выводу о наличии у специалиста, эксперта или переводчика личной, прямой или косвенной, заинтересованности в исходе дела.

Характеризуя дискреционные полномочия судьи, можно прийти к выводу, что они носят более узкий характер. Так, на стадии рассмотрения дела, на этапе подготовки, свое выражение они находят при принятии решения о возвращении материалов дела в случае их неполноты, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. С описанным полномочием коррелирует еще одно, причем принадлежащее не только судье, но и членам коллегиального органа и должностным лицам, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении. В частности, должностное лицо, члены коллегиального органа, оценив доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на полном, всестороннем и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ), приходят к выводу о достаточности имеющихся в деле доказательств и направляют его в суд. В свою очередь, судья, изучив полученные материалы и руководствуясь своим внутренним убеждением, напротив, может посчитать такие доказательства недостаточными. Таким образом, усмотрение одного органа административной юрисдикции вступает в противоречие с усмотрением другого и носит двойственный характер, то есть на лицо конфликт двух дискреционных полномочий.

Одновременно на этапе подготовки судья может принять решение о необходимости привода свидетеля, физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, если их отсутствие препятствует всестороннему, объективному, своевременному и полному выяснению обстоятельств дела.

На этапе собственно рассмотрения дела судья в порядке усмотрения может принять решение об отложении рассмотрения дела ввиду необходимости

дополнительного исследования обстоятельств дела (для чего запрашиваются соответствующие материалы, назначается экспертиза). Поступление заявления об отводе либо самоотводе судьи, должностного лица, члена коллегиального органа, рассматривающих дело, отвод специалиста, эксперта, переводчика также могут служить основанием для отложения рассмотрения, если, по мнению судьи, отвод вышеперечисленных лиц препятствует рассмотрению дела по существу.

Заключительным этапом стадии рассмотрения дела об административном правонарушении является назначение вида административного наказания и его размера, которые в значительной мере реализуются именно в порядке дискреции. Так, при выборе основного и дополнительного наказания имеет место ситуация, при которой санкция статьи предусматривает одновременное назначение как основного, так и дополнительного наказания. В то же время в КоАП РФ содержится немало составов административных правонарушений (например, ст. 8.37, 14.2, 13.12. ч. 2, 16.1 ч. 2, 20.17), санкция которых предусматривает возможность, а не обязательность применения дополнительного наказания, которая реализуется по усмотрению судьи.

Наделение должностных лиц и судей дискреционными полномочиями в производстве по делам об административных правонарушениях выступает объективной данностью, придающей гибкость административно-деликтному законодательству и творческий характер правоприменительной практике на всех стадиях производства. Такой подход к конструированию правовых норм предполагает поиск, уточнение, научное обоснование и законодательное закрепление оснований и пределов правоприменительного усмотрения. Полагаем, что оптимизация административно-юрисдикционной деятельности может и должна проводиться посредством осуществления взаимосвязанных шагов, направленных на уточнение общих оснований и пределов усмотрения субъектов административно-деликтных отношений, а также формирование принципов взаимодействия должностных лиц и судей при реализации ими дискреционных полномочий при применении положений административно-деликтного законодательства.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ : принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 26 дек. 2001 г. : в ред. от 30.04.2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

2. Судейское усмотрение : сб. ст. / Моск. отделение АЮР ; отв. ред. О. А. Егорова, В. А. Вайпан, Д. А. Фомин ; сост. А. А. Суворов, Д. В. Кравченко. М. : Юстицинформ, 2020. 176 с. [Вернуться к статье](#)

3. Слюсарева Т. Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; Всерос. науч.-исслед. ин-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, М., 2013. 26 с. [Вернуться к статье](#)

4. Гирвиц А. А. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; М-во внутр. дел России, С.-Петерб ун-т, Н. Новгород, 2017. 31 с. [Вернуться к статье](#)

5. Денисенко В. В. Административное и судебское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное // Общество и право. Краснодар : Изд-во Краснодар. ун-та М-ва внутр. дел России, 2013. № 1(43). С. 229–234. [Вернуться к статье](#)

6. Чабан Е. А. Особенности административно-процессуального усмотрения при производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль, 2015. № 6. С. 180–188. [Вернуться к статье](#)