

**ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,
ВЛЕКУЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АРЕСТ
ЛИБО АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ**

А. В. Новиков

Конституционный Суд Российской Федерации

Поступила в редакцию 28 октября 2015 г.

Аннотация: анализируются особенности правового регулирования порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест или административное выдворение. В частности, короткий срок рассмотрения данных дел и обязательное присутствие при этом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Автор приходит к выводу, что проблемы реализации соответствующих законоположений обусловлены данными особенностями. Наилучшим решением этих проблем явилось бы устранение указанных особенностей, что не нарушит права лица, привлекаемого к административной ответственности, а также позволит решить задачи производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное задержание, административный арест, административное выдворение, рассмотрение дела об административном правонарушении, исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Abstract: the article analyzes the peculiarities of the legal regulation of the order of consideration of cases on administrative offenses entailing administrative arrest or administrative deportation. In particular, short-term review of these cases and with the obligatory presence of the person against whom the proceedings are conducted on an administrative offense. The author concludes that the problems arising from the implementation of relevant regulations of these peculiarities. The best solution to these problems would be to eliminate these peculiarities, which do not violate the rights of the person brought to administrative responsibility, and will solve the problem of the cases on administrative offenses.

Key words: administrative detention, administrative arrest, administrative deportation, examination procedure of an administrative offense, execution of the decision in the case of an administrative offense.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) наряду с общей процедурой разбирательства дел об административных правонарушениях предусматривает многочисленные особенности рассмотрения некоторых из них, образуя тем самым отдельные категории дел. В качестве одной из таких категорий можно рассматривать дела об административных правонарушениях, влекущих административный арест либо административное выдворение.

Особенности указанной категории дел образуют нормы абзаца второго ч. 3 ст. 25.1 и ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ. Они предусматривают обязательное присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и соответственно сокращенный срок рассмотрения таких дел.

Регламентация порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, предполагающая четкую последовательность процессуальных действий, немислима без установления временных интервалов для их совершения. Без сроков – нет процесса. Причем срок – это не только временная определенность, но и правовая гарантия прав участников производства.

Своевременное выяснение обстоятельств каждого дела законодатель рассматривает в качестве одной из задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ). Конституционный Суд РФ фактически исходит из того, что оперативное разрешение дел об административных правонарушениях является имманентной характеристикой соответствующего производства (постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П, определения от 4 июня 2013 г. № 900-О, от 23 декабря 2014 г. № 2848-О, от 21 мая 2015 г. № 1161-О, от 2 июля 2015 г. № 1536-О). При этом очевидно, что под «оперативным разрешением» понимается, прежде всего, быстрое, т.е. скорое в сравнении с иными делами (арбитражными, гражданскими, уголовными), разбирательство дела об административном правонарушении.

Ключевым сроком в производстве по делам об административных правонарушениях, безусловно, является срок рассмотрения дела об административном правонарушении, а также жалобы, протест на вынесенные по делу постановления и решения. Срок рассмотрения дела об административном правонарушении устанавливается ст. 29.6 КоАП РФ. Данная статья неоднократно изменялась и дополнялась, что свидетельствует о наличии проблем с установлением данного процессуального срока. Эти проблемы показывают, что поиск оптимальной модели регулирования сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях еще не завершен.

Литература и правоприменительная практика убеждают в том, что одним из «слабых» мест «срочного» механизма являются положения ч. 4 указанной статьи. В соответствии с данным законоположением дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

Как известно, сложность реализации приведенной нормы касается случаев, когда подлежит рассмотрению дело, влекущее административный арест или административное выдворение, в отношении лица, кото-

рое не было подвергнуто административному задержанию. Такие дела должны рассматриваться в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, причем присутствие лица, в отношении которого ведется производство по таким делам, является обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

Проблематика реализации указанных норм достаточно откровенно освещена на страницах периодических изданий самими правоприменителями – судьями. Так, А. А. Куратов объясняет: «...чтобы не нарушать сроки, не выносить заведомо неисполнимые определения о принудительном приводе, судьи вынуждены были использовать механизм возврата протоколов со ссылкой на недоставление привлекаемого лица и невозможность рассмотрения дела в день его поступления. Все это, безусловно, не способствовало наведению порядка и авторитету контрольно-надзорных органов и суда. Подобные дела попадали в разряд неразрешимых. Они регулярно курсировали от оформившего их органа в суд и обратно до их прекращения за истечением срока давности. Суды требовали от правоохранительных и иных контролирующих органов обеспечивать явку привлекаемых к ответственности лиц в судебное заседание»¹.

В свою очередь, З. И. Магомедова, уделяя внимание тому, что «может предпринять мировой судья, которому поступил материал об административном правонарушении, влекущем административный арест, без лица, привлекаемого к административной ответственности», отмечает, что по данному вопросу «сложилась разнообразная практика в разных регионах Российской Федерации. Так, в Ивановской области судьи определением возвращают протоколы для устранения недостатков (постановление № 4а-259/13 // Обзор законодательства и судебной практики Ивановского областного суда за третий квартал 2013 г.). Данная практика была одобрена Верховным Судом РФ (постановление Верховного Суда РФ от 16 апреля 2014 г. № 7-АД13-8). В Оренбургской области рассмотрение таких дел откладывается, и руководству ГИБДД направляются письма с просьбой оказать содействие в доставлении лиц, при этом отмечается проблемность вопроса и высокий процент дел с нарушенным сроком и прекращенных за истечением срока привлечения лица к административной ответственности (Справка Оренбургского областного суда по результатам обобщения судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях с нарушенным сроком за первое полугодие 2010 года)»². При этом автору, специалисту-практику, представляется наиболее оптимальным возвращать протоколы должностным лицам за неполнотой представленных материалов, однако с учетом всех вышеуказанных в статье моментов это не может являться окончатель-

¹ Куратов А. А. Организация меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде принудительного привода // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 19.

² Магомедова З. И. Проблема процессуальных сроков в «арестных» административных делах // Мировой судья. 2014. № 12. С. 25.

ным разрешением вопроса, а лишь одним из способов восполнения пробела в законодательстве»³.

В свое время Верховный Суд РФ, столкнувшись с вопросом – «может ли судья вернуть протокол об административном правонарушении органу (должностному лицу), возбудившему дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, по мотиву необеспечения этим органом (должностным лицом) явки в суд физических лиц на рассмотрение дела об административном правонарушении», дал весьма обстоятельное и полное разъяснение⁴. В частности, суд указал, что ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ не предусматривает такого основания возвращения протокола об административном правонарушении в орган, должностному лицу, как неявка в судебное заседание лица, привлекаемого к административной ответственности, либо необеспечение его явки в суд должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении. Системный же анализ положений указанного Кодекса позволил суду прийти к выводу, что судья в день получения протокола и других материалов дела об административном правонарушении, влекущем наказание в виде ареста, в случае неявки лица, привлекаемого к административной ответственности, должен провести подготовку дела к судебному разбирательству и при отсутствии оснований для возвращения протокола, указанных в ч. 4 ст. 29.4 КоАП РФ, вынести определение об отложении рассмотрения дела (ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ), а также определение о приводе этого лица, который на основании ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ осуществляется органами внутренних дел. Кроме того, суд призвал учитывать, что судья не может обязать орган, уполномоченный на возбуждение дела об административном правонарушении, за исключением органа внутренних дел, осуществить доставление или привод лица, привлекаемого к административной ответственности, на рассмотрение дела, поскольку указанным лицам КоАП РФ таких полномочий не предоставляет. Таким образом, резюмировал суд, неявка лица, совершившего правонарушение, наказание за которое может быть назначено в виде ареста, либо недоставление органом (должностным лицом) такого лица в суд не является основанием для возвращения протокола об административном правонарушении.

Вскоре Верховный Суд РФ отозвал данные разъяснения⁵. Наиболее вероятной причиной такого решения скорее всего послужила практическая нецелесообразность разъяснений. Очевидно, суды не смогли их

³ Там же.

⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 г. (Вопрос 10). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об отзыве разъяснения на вопрос № 10 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 года, утвержденного постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«переварить», т.е. выстроить полноценную (адекватную жизненным обстоятельствам и основанную на законе) работоспособную модель процессуального поведения. Приведенные разъяснения, предопределившие последовательность процессуальных действий, по всей видимости, препятствовали судьям решать стоящие перед ними задачи производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) и даже более – задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ).

Подтверждение рассмотренным предположениям находим в статье А. А. Куратова, описавшего, как стала выглядеть ситуация на практике после состоявшихся разъяснений Верховного Суда РФ: «...поступившие материалы в суд по составам нарушений, предусматривающих административный арест, при отсутствии привлекаемого лица назначались в общем порядке, что уже автоматически влекло нарушение срока рассмотрения дела, требующего его рассмотрения в день поступления. Привлекаемому лицу направлялась судебная повестка. Однако, с целью избежания ответственности, привлекаемые лица довольно часто уклонялись от получения судебных уведомлений. Также уклонялись от явки лица, своевременно получившие судебную повестку. Поскольку закон однозначно запрещает суду рассмотрение дел, влекущих административный арест, в отсутствие привлекаемого лица вне зависимости от его уведомления о слушании дела, то судебные заседания регулярно откладывались с вынесением определения о принудительном приводе неявившегося лица. В свою очередь, органы внутренних дел возложенную на них ... обязанность исполнения определения судов о приводе не выполняли, не сообщали о причинах такого неисполнения, что привело к вынесению судами частных постановлений в отношении руководителей РОВД. В результате между судом и ОВД возникала длительная переписка, судебные заседания неоднократно откладывались по известным основаниям, что впоследствии влекло к прекращению дела по истечению срока давности привлечения к административной ответственности»⁶.

Получается, что, отзывав своим решением ранее данные разъяснения, Верховный Суд РФ тем самым фактически признал правомерность сложившейся правоприменительной практики (что подтверждает ссылка на постановление суда, указанная ранее в цитате статьи З. И. Магомедовой), допускающей возвращение протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые направили их в суд, и исходящей из того, что иное влечет за собой невозможность рассмотрения дела об административном правонарушении, а также нарушение сроков рассмотрения соответствующей категории дел.

Между тем законность (правомерность) такого решения вызывает обоснованные сомнения даже в свете обновленного регулирования, причем в принципе по тем же причинам – законоположениям, основываясь

⁶ Куратов А. А. Указ. соч. С. 19.

на которых суд формулировал свой ответ на поставленный перед ним вопрос. Обновления же затронули механизм осуществления привода как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.15 КоАП РФ). Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» ч. 2 указанной статьи была изложена в новой редакции, допустившей осуществление привода помимо органов внутренних дел (полицией) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов (Федеральная служба судебных приставов). Эти изменения решили проблему дискредитировавшей себя организацией привода органами внутренних дел, которые «с нежеланием исполняют определения судей о принудительном приводе либо вообще оставляют их без исполнения»⁷.

Возникает вопрос, как быть судье в случае получения материалов по делу об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение, при отсутствии лица, привлекаемого к административной ответственности? Данный вопрос по-прежнему остается не решенным, несмотря на возможность поручить осуществление привода Федеральной службе судебных приставов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит однозначный ответ на поставленный вопрос. Как объяснил Верховный Суд РФ в вышеприведенных разъяснениях, обязанность обеспечения явки в суд лица, привлекаемого к административной ответственности за правонарушение, влекущее названные виды административного наказания, лежит на судье. Требовать от должностных лиц, органов обеспечить ее лишено правовых оснований; они просто не имеют процессуальных средств для этого. Эти средства есть только у суда.

Однако на пути такого разрешения ситуации стоит необходимость соблюдения установленного законом срока рассмотрения соответствующих дел об административных правонарушениях – день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Возможность поручения осуществления привода Федеральной службе судебных приставов объективно не гарантирует надлежащее (своевременное) рассмотрение дела об административном правонарушении. Тем не менее в этой ситуации приоритетное значение надо отдавать не соблюдению требования о сроке рассмотрения дела об административном правонарушении, а другим задачам производства по делам об административных правонарушениях, в целом решению задач законодательства об административных правонарушениях. Следует обратить внимание, что в силу п. 4 ч. 1 ст. 30.7 и п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ не всякое существенное нарушение процессуальных требований является основанием для отмены

⁷ Там же. С. 19.

постановления и возвращения дела на новое рассмотрение, а лишь только то, которое не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело. Полагаем, что законодатель весьма осознанно не включил «своевременно» в качестве столь серьезно охраняемой процессуальной ценности в узнаваемый перечень характеристик того, как должны быть выяснены обстоятельства каждого дела, содержащийся в указанных законоположениях. К тому же надо признать, что рассмотрение в кратчайшие сроки данной категории дел, влекущих столь существенное ограничение прав физических лиц, увеличивает риск нерешения иных важнейших задач законодательства об административных правонарушениях, таких как всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела. Едва ли оправдано признавать за своевременностью большее значение в ущерб иным административно-деликтным правовым ценностям, тем более, что практической потребности в сокращении сроков нет. Исходя из этого полагаем, что определенный на практике баланс указанных ценностей сегодня выглядит весьма странным.

Думается, что «легализация» Верховным Судом РФ в приведенных выше разъяснениях (теперь уже отозванных) превышения установленного срока рассмотрения данной категории дел об административных правонарушениях вполне обоснована и допустима (кстати, возможно именно понимание узаконивания процессуального нарушения явилось истинной причиной отзыва разъяснений). Срок рассмотрения дела об административном правонарушении не носит пресекающего характера (таковым является срок давности привлечения к административной ответственности). Понятно, что такой подход умаляет ценность срока как процессуальной гарантии. Но иной подход, как видим, приводит к еще более существенным изъянам – пренебрежению административно-пенитенциарной идеей – блокированию возможности привлечения к административной ответственности за совершение отдельных административных правонарушений (в частности, ст. 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» КоАП РФ).

Таким образом, нормы, определяющие особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест или административное выдворение, порождают основные проблемы их реализации. К их числу следует отнести срочность рассмотрения данной категории дел и необходимость обеспечения участия лица, привлекаемого к административной ответственности, при их рассмотрении⁸.

На решение первой проблемы направлена законодательная инициатива Волгоградской областной Думы, предложившей изложить ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ в следующей редакции: «4. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, в случае доставления к судье

⁸ Проблема обеспечения исполнения определений судьи о приводе лица, привлекающегося к административной ответственности, была решена путем допущения законодателем возможности его осуществления судебными приставами. Однако нельзя сказать, что это существенным образом изменило ситуацию.

привлекаемого к ответственности лица одновременно с протоколом об административном правонарушении рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания. В случае недоставления к судье привлекаемого к административной ответственности лица одновременно с протоколом об административном правонарушении дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела»⁹.

Как указывается в пояснительной записке, принятие предлагаемого проекта федерального закона позволит судьям обеспечить личное присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также существенно сократить число дел об административных правонарушениях, рассмотренных с нарушением процессуального срока¹⁰.

Следует высоко оценить факт законодательной инициативы, направленной на решение правоприменительной проблемы, устранить которую не в силах разъяснения Верховного Суда РФ. Однако содержательная оценка законопроекта не обнадеживает. Надо признать, что проблема соблюдения сроков при рассмотрении дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест или административное выдворение, бесспорно, будет разрешена в случае, если законопроект будет поддержан. Вместе с тем полагаем, что данное нововведение не способно коренным образом изменить правоприменительную практику и наладить механизм привлечения к административной ответственности за правонарушения, влекущие административный арест и административное выдворение. Ведь для уклонения от административной ответственности лицу, в отношении которого ведется производство по указанной категории дел, достаточно будет скрываться от участия в судебном заседании, которое, во всяком случае, не может состояться при отсутствии данного лица в силу прямого указания ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ. К тому же, как уже неоднократно отмечалось ранее, большинство должностных лиц, передающих протоколы об административных правонарушениях вместе с иными материалами дела, не наделены полномочиями по доставлению лиц, в отношении которых ведется производство по делу, в суд для участия в рассмотрении дела. Таким образом, в законопроекте предлагается не решение, а ее паллиатив.

⁹ О внесении изменения в статью 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : проект федерального закона № 873240-6. URL: <http://www.duma.gov.ru>

¹⁰ О внесении изменения в статью 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : пояснительная записка к проекту федерального закона № 873240-6. URL: <http://www.duma.gov.ru>

Для более детального анализа проблем правового регулирования необходимо задаться вопросами: 1) чем обусловлена краткосрочность рассмотрения дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест или административное выдворения; 2) чем обусловлено требование обязательного присутствия лица, в отношении которого ведется производство по указанной категории дел? Последовательно осветим данные вопросы, ответ на которые раскроет причины соответствующего регулирования.

Ретроспективный взгляд на соответствующее административно-правовое регулирование показывает, что действующий механизм – результат рецепции законодательства об административных правонарушениях РСФСР. Так, ч. 2 ст. 257 «Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях» предписывала рассматривать в течение суток почти все дела об административных правонарушениях, предусматривающих наложение административного ареста (единственное исключение из данного правила не является характерным и может быть расценено как упущение законодателя). Дела же, предусматривающие административное выдворение, рассматривались в общие сроки¹¹. При этом отметим, что юридико-техническая формулировка законоположений, определявших и определяющих сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях, отличается. Так, КоАП РСФСР содержал только перечень статей, которые подлежали рассмотрению в иные сроки; указания на применение той или иной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как это сделано в КоАП РФ, не было.

В качестве единственного исключения КоАП РСФСР предусматривал обязательное присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест либо административное выдворение (ч. 2 ст. 247).

Данные обстоятельства приводят к мысли о том, что причина установления сокращенных сроков рассмотрения данной категории дел кроется именно в вероятном и возможном применении административного задержания. При таком подходе прослеживается следующая логика: нельзя допустить, чтобы возникла ситуация, при которой лицо, будучи признано не виновным, или которому судом назначено (налагается) иное наказание (допустим, не административный арест), оказывалось бы подвергнуто обеспечительной мере (административное задержание), серьезность которой была бы сопоставима с самим наказанием (административный арест). В противном случае это означало бы, по сути, легальное приме-

¹¹ В связи с этим напомним, что изначально ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ предписывала особый срок рассмотрения только тех дел об административных правонарушениях, совершение которых влекло административный арест. Данное законоположение было дополнено фразой «либо административное выдворение» Федеральным законом от 25 октября 2004 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

нение двойного наказания, что даже конституционно недопустимо (ч. 1 ст. 50), не говоря уже о законодательном запрете (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ).

В свою очередь, обязательное присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении его дела, которое может повлечь назначение строгих санкций, может быть объяснено следующим. Во-первых, это является дополнительной повышенной гарантией для данного лица, а именно: без его ведома не будет рассмотрено дело, которое может повлечь для него весьма существенное ограничение его прав. То есть это повышенная гарантия надлежащего рассмотрения дела об административном правонарушении. Во-вторых, это, безусловно, гарантия исполнения наказаний в виде административного ареста и административного выдворения. Причем обязательное присутствие, не являясь мерой обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, предполагает их применение, поскольку в противном случае гарантий, обеспечивающих своевременное рассмотрение дела судьей, нет.

Однако главным все-таки является не гарантия прав лица на непосредственное участие в рассмотрении дела, результатом которого может явиться существенное ограничение его прав, а обеспечение возможности исполнения назначенного административного наказания. В этом убеждают разъяснения Верховного Суда РФ, данные по вопросу о том, является ли обязательным присутствие лица, которому назначено наказание в виде административного ареста или выдворения, при пересмотре дела об административном правонарушении по его жалобе в вышестоящем суде. Как указал суд, глава 30 КоАП РФ, которая устанавливает порядок пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, не содержит требования, согласно которому присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу по его жалобе в вышестоящем суде, если ему назначено наказание в виде административного ареста или выдворения, являлось бы обязательным. Таким образом, резюмировал суд, присутствие лица, которому назначено наказание в виде административного ареста или выдворения, при рассмотрении дела об административном правонарушении по его жалобе в вышестоящем суде не является обязательным, если это лицо извещено о месте и времени рассмотрения дела надлежащим образом и от него не поступило ходатайства об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Вместе с тем полагаем необходимым отметить следующее. Административный арест и административное выдворение – редко применяемые санкции. При этом они могут быть альтернативным наказанием. Следовательно, суд может и не назначить их. Для такой части дел обязательное присутствие и короткий срок рассмотрения – излишнее обременение правоприменителя. Поэтому, если кардинально не менять действующего механизма, возможно сохранение норм только для той части дел об административных правонарушениях, которые предусматривают безальтернативную санкцию в виде административного ареста или

административного выдворения. Эту часть дел можно рассматривать в общем порядке, т.е. рассмотрение вопроса о необходимости признания обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу, оставить на усмотрение судьи. Для этого не потребуются специальных дополнений законодательства, поскольку в силу абзаца первого ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ судья имеет возможность признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. Принять такое решение судья может, в том числе руководствуясь соображениями обеспечения исполнения наказания. Возможно также позволить лицу, привлекаемому к административной ответственности, ходатайствовать о рассмотрении дела в его отсутствие. Это потребует соответствующей корректировки законодательства.

Кроме того, предлагаем несколько под иным углом посмотреть на норму абзаца второго ч. 3 ст. 25.1, предусматривающей обязательное присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, влекущему наказание в виде административного ареста, административного выдворения или обязательных работ. В настоящее время указанная норма воспринимается только как обязанность судьи обеспечить явку данного лица на рассмотрение его дела (принять всевозможные меры для этого) и запрет на рассмотрение дела в его отсутствие. Иной взгляд позволяет разглядеть в данной норме также публично-правовую обязанность лица, в отношении которого ведется производство по делу, явиться в суд на рассмотрение его дела, подпадающего под указанную категорию. То есть норму можно трактовать не только как предусматривающую обязанность судьи не рассматривать дело в отсутствие лица, в отношении которого оно возбуждено, но и как административно-процессуальную обязанность лица явиться в суд на судебное заседание.

Данный подход позволяет рассматривать уклонение от явки в суд в качестве нарушения обязанности, выказывающее явное неуважение к суду. Однако такая модель поведения в настоящее время фактически признается законодательно допустимым способом правовой защиты, своего рода тактическим приемом, позволяющим уйти от административной ответственности.

В связи с этим полагаем возможным установить административную ответственность лица, привлекаемого к административной ответственности, за уклонение от явки в суд, когда его присутствие признается обязательным. Ответственность за неуважение к суду устанавливалась ст. 165¹ КоАП РСФСР. Объективную сторону данного правонарушения образовывало злостное уклонение от явки в суд свидетеля, потерпевшего, истца, ответчика. Однако аналогичные действия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в административно-деликтном порядке не преследовались. Введение такой ответственности позволит сократить в какой-то мере издержки правоприменительного аппарата по принудительному обеспечению явки указанного лица на рассмотрение его дела. Это могло бы стать не-

ким балансом частнопубличных интересов: частных – поскольку к лицу, привлекаемому к административной ответственности, не применяется обеспечительная мера (административного задержания, привода), что ведет к дополнительному законному ограничению его личных прав. Публичные интересы заключаются в сбережении ресурсов и нерасходования их деятельности, связанной с применением обеспечительных мер.

Если признать, что причиной сокращения срока рассмотрения названной категории дел является высокая степень вероятности применения административного задержания – обеспечительной меры, содержание которой предполагает необходимость скорого разбирательства дела, то можно сделать еще более радикальное предложение. А именно, изложить ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ в новой редакции, исключив из нее норму о сокращенных сроках рассмотрения дел, влекущих административный арест или административное выдворение. Оптимальный вариант нормы представляется следующим: «Дело об административном правонарушении в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, рассматривается не позднее 48 часов с момента его задержания».

Таким образом, как ни парадоксально это признавать, решение проблем, связанных с рассмотрением дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест или административное выдворение, заключается в устранении особенностей их рассмотрения, которые, как представляется, являются излишними и не обусловленными практической потребностью.

При данном подходе может показаться, что остался открытым следующий вопрос: как обеспечить исполнение административного ареста и административного выдворения, если не допустить возможность рассмотрения дел, влекущих данные наказания, без лица, привлекаемого к административной ответственности?

Полагаем, что соответствующий механизм уже закреплен Кодексом, нормы которого потребуют лишь небольшой корректировки. Так, ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ предусматривает возможность приостановления исполнения постановления об административном аресте. При этом ч. 6 указанной статьи устанавливает, что в случае уклонения лица, в отношении которого исполнение постановления об административном аресте было приостановлено, от возвращения в установленный срок в место отбывания административного ареста указанное лицо подлежит задержанию полицией до передачи его в место отбывания административного ареста¹². Считаем, что постановление о назначении административного ареста в случае отсутствия лица, привлеченного к административной ответственности, при рассмотрении дела можно исполнять в таком же режиме, т.е. оно подлежит задержанию полицией для передачи его в место отбывания административного ареста.

¹² Части 5 и 6 ст. 32.8 КоАП РФ были введены Федеральным законом от 22 апреля 2013 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Что же касается постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, то оно исполняется либо путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации (ч. 1 ст. 32.10 КоАП РФ).

При этом в силу ч. 5 ст. 3.10 КоАП РФ в целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 указанного Кодекса помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации

Новиков А. В., кандидат юридических наук

E-mail: A_V_Novikov@mail.ru

Тел.: 8(812) 404-34-96

Constitutional Court of the Russian Federation

Novikov A. V., Candidate of Legal Sciences

E-mail: A_V_Novikov@mail.ru

Tel.: 8(812) 404-34-96