

УДК 342.92

МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2019 г.

Н.В. Макарейко

Нижегородская академия Министерства внутренних дел России, Н. Новгород

makareiko_nik@mail.ru

Поступила в редакцию 31.01.2018

Исследуется институт административной ответственности. Анализируется обоснованность выделения административной процессуальной ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. В основу исследования положен правовой мониторинг действующего законодательства об административных правонарушениях. Сформированы предложения по реформированию законодательства, регламентирующего ответственность за процессуальные нарушения.

Ключевые слова: административная ответственность, процессуальная ответственность, правовой мониторинг, процессуальное нарушение.

Обращение к проблеме административных правонарушений имеет под собой соответствующие основания. В качестве одного из наиболее важных аргументов выступает рост их числа и причиняемый при этом ущерб. Наряду с этим увеличивается количество юридических ошибок в связи с необоснованным привлечением к административной ответственности. Природа таких ошибок весьма различна, в том числе и доктринальная неопределенность по значимым аспектам административной ответственности. Данная посылка в полной мере относится к самостоятельности такого вида юридической ответственности, как административно-процессуальная.

Анализ данной проблемы требует задействования соответствующего познавательного инструментария. Наряду с традиционными (диалектическим, общенаучными, специальными и частными) методами целесообразно задействовать правовой мониторинг. Такое положение обусловлено потребностью повышения эффективности правового регулирования, в нашем случае качественного обеспечения правопорядка и безопасности посредством административной ответственности. Это обусловлено тем, что «предназначение правового мониторинга заключается в оценке эффективности и качества нормативных правовых актов с целью последующей разработки на основе данных мониторинга предложений по устранению выявленных в ходе мониторинга пробелов и коллизий путем корректировки соответствующей нормативной базы» [1, с. 7].

Обращение к научной литературе по теории права позволяет отметить, что в настоящее время в теории права имеются работы, авторы которых дают обоснование самостоятельности

процессуальной ответственности, под которой понимается «юридическая обязанность субъектов процессуальных правоотношений действовать в соответствии с предписаниями процессуальных норм либо добросовестно использовать предоставленные права, не злоупотреблять ими, выражающаяся в их правомерном поведении, а в случае процессуального правонарушения либо злоупотребления правом, обязанность правонарушителя – претерпеть неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией нарушенной процессуальной нормы, которая выражается в осуждении и правоограничениях личного и (или) имущественного характера» [2, с. 28].

Не соглашаясь с принципиальным обособлением процессуальной ответственности, следует отметить и другие погрешности при формировании цитированного определения понятия. Во-первых, спорным видится использование такого оценочного понятия, как «добросовестно», что требует дополнительного пояснения и не должно включаться в дефиницию. Во-вторых, за нарушение процессуальных норм применяются санкции, которые закреплены как в процессуальных, так и материально-правовых нормах. В-третьих, наряду с личными и материальными ограничениями, привлечение к юридической ответственности влечет за собой организационные ограничения.

Краткий исторический экскурс в проблему позволяет отметить, что о самостоятельном статусе процессуальной ответственности изначально заговорили специалисты отраслевой процессуальной науки как уголовного судопроизводства [3], так и гражданского процесса [4, 5]. При этом понимание отраслевой процессуальной ответственности существенно отлича-

лось. Так, по мнению Г.Н. Ветровой, уголовно-процессуальную ответственность следует понимать как обязанность участников процесса отчитываться в своих действиях по исполнению процессуальных обязанностей и принять на себя вину за возможные последствия неисполнения [6, с. 8]. В свою очередь, П.С. Элькинд уголовно-процессуальную ответственность определяет как реальное возложение на правонарушителя дополнительной уголовно-процессуальной обязанности, лишение его тех или иных процессуальных прав или же возложение дополнительной обязанности и лишение соответствующих процессуальных прав [7, с. 96].

Традиционно видовая классификационная модель юридической ответственности включала административную, гражданскую, материально-правовую, уголовную ответственность. Сторонник данного подхода Н.В. Витрук отметил: «Наиболее распространенной в отечественном правоведении является классификация видов юридической ответственности по отраслевому признаку. Различие отраслевых видов ответственности обусловлено не только особенностями предмета и метода регулирования общественных отношений, но и характером правонарушений, последствиями» [8, с. 93]. Это позволило данному автору сделать вывод, что для российской системы права традиционным является выделение гражданско-правовой, материальной, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. В последние годы она была дополнена конституционной ответственностью [9, 10].

Наряду с этим в литературе встречаются суждения о наличии административно-процессуальной ответственности. Так, Ю.И. Попугаев, анализируя отдельные аспекты совершенствования административно-деликтного законодательства, пишет: «В целях повышения результативности административно-процессуальной деятельности, обеспечения установления истины по делам об административных правонарушениях установлена ответственность за неисполнение процессуальных обязанностей (процессуальная ответственность) свидетелей, специалистов, экспертов и переводчиков за дачу заведомо ложных показаний, заключений и переводов» [11, с. 6]. Следует согласиться с данным автором, что административная ответственность является действенным средством обеспечения процессуального правопорядка. Установление административной ответственности специалистов, экспертов и переводчиков как субъектов, содействующих отправлению производства по делу об административном правонарушении, вполне логична и корреспондирует с их обязанностями, установленными ст. 25.8–25.10 КоАП

РФ. Вместе с тем нельзя согласиться, что ответственность указанных субъектов за неисполнение обязанностей следует отнести к процессуальной ответственности. Со всей определенностью следует констатировать, что в данном случае речь идет об административной ответственности. В пользу нашей позиции следует сослаться на нормативное правовое закрепление их ответственности, что обнаруживается в ст. 17.9 КоАП РФ.

В теории права также встречаются работы, авторы которых отмечают самостоятельный статус административно-процессуальной ответственности. По мнению Д.А. Липинского и Е.В. Чуковой, административно-процессуальная ответственность относится, наряду с гражданско-процессуальной, уголовно-процессуальной, конституционно-процессуальной, к видовым институтам процессуальной ответственности. В пользу своей позиции они приводят следующие аргументы: во-первых, правонарушения, как фактические основания административно-процессуальной ответственности, имеют место в рамках возбужденного производства по делу об административном правонарушении; во-вторых, в качестве административного наказания применяется административный штраф, который налагается исключительно в твердо установленной сумме; в-третьих, субъектами административно-процессуальной ответственности выступают только физические лица (как общие, так и специальные субъекты); в-четвертых, административные наказания как средства реализации административно-процессуальной ответственности применяются до вынесения постановления по делу об административном правонарушении [2, с. 154].

Более пристальное ознакомление с приведенной аргументацией позволяет высказать ряд контраргументов. Нельзя согласиться с наличием особого вида процессуальных административных правонарушений. Ссылка цитируемых авторов на нормы главы 17 КоАП РФ не может быть признана убедительной. В данную главу включены нормы института административной ответственности, которые применяются за посягательства на институты государственной власти, в том числе и судебной. При этом ответственность за воспрепятствование законной деятельности судебного пристава (ст. 17.8 КоАП РФ) может наступать вне рамок возбужденного дела об административном правонарушении, а при отправлении исполнительного производства, например исполнения решения, принятого судом в рамках ГПК РФ. Специфичность применяемых санкций как средства реализации административно-процессуальной ответственности также не выдерживает критики. Статьей 3.5

КоАП РФ закреплены способы исчисления административных штрафов, и использование конкретного размера административного штрафа оправдано характером охраняемых отношений и невозможностью использования иных способов, предусмотренных действующим законодательством. Такое законодательное решение не является исключением и используется при охране и других видов общественных отношений, например в области дорожного движения (глава 12 КоАП РФ). Невозможность привлечения к ответственности юридических лиц за нарушение процессуальных норм также объясняется характером объекта правоохраны, невозможностью причинения ему урона со стороны юридических лиц. Не выдерживает критики и заключительный аргумент в отношении сроков привлечения к административно-процессуальной ответственности. Данный срок установлен в ст. 4.5 КоАП РФ и составляет 3 месяца.

Очевидно, что для обособления самостоятельного статуса соответствующего вида ответственности требуется соответствующая аргументация. Сторонники самостоятельности административно-процессуальной ответственности традиционно приводят в пользу своей позиции следующие аргументы:

- нормативным основанием являются нормы процессуального права, которые нарушаются;
- фактическим основанием административно-процессуальной ответственности является процессуальное правонарушение;
- объектом посягательства процессуального правонарушения выступает установленный порядок отправления судопроизводства;
- административно-процессуальная ответственность применяется судом при отпадении правосудия;
- процессуальная ответственность реализуется посредством применения соответствующих санкций.

Мониторинг действующего законодательства об административных правонарушениях и практики его применения позволяет дать критический анализ указанных аргументов. Действительно, административная ответственность, будучи универсальным средством правоохраны, применяется при охране самого широкого спектра общественных отношений, к которым относятся и процессуальные отношения. В этой связи с известной долей условности можно говорить о наличии отраслевых видов юридической ответственности, что не влияет на общую архитектуру юридической ответственности. В этой связи О.Э. Лейст отметил: «Обычно ответственность подразделяется на виды в зависимости от отраслей права. Но данное деление не совпадает

с отраслевой структурой права уже по той причине, что видов юридической ответственности меньше, чем отраслей права, причем за нарушение норм права различных отраслей может применяться ответственность одного и того же вида. Отраслевая классификация не объясняет также, почему в пределах одной отрасли права могут существовать различные виды юридической ответственности (дисциплинарная и материальная – в трудовом и колхозном праве)» [12, с. 32]. Видов юридической ответственности меньше, чем отраслей права, нормы которых охраняются с их помощью, что является еще одним аргументом в пользу универсального характера данного правоохранительного инструментария.

Фактическим основанием административного правонарушения является административное правонарушение. Другие юридические факты не могут «запустить» отношения административной ответственности. Возможно говорить, как нами было отмечено выше, о нарушении соответствующего отраслевого законодательства, но они должны быть преступлениями, административными, дисциплинарными, гражданско-правовыми или материально-правовыми правонарушениями. Именно посредством указанных противоправных деяний нарушается отраслевое законодательство.

Очевидно, что так называемые «процессуальные нарушения» не ограничиваются главой 17 КоАП РФ, а содержатся в административно-процессуальном, арбитражно-процессуальном, гражданско-процессуальном законодательстве. Очевидно, что процессуальные нарушения могут быть допущены при осуществлении трудовых прав (ст. 5.27–5.33 КоАП РФ), рассмотрении обращений граждан (ст. 5.59 КоАП РФ), а также осуществлении установленного порядка управления (глава 19 КоАП РФ), и данный перечень является далеко не исчерпанным. Однако это не дает основания говорить о самостоятельности процессуального административного правонарушения.

Является ли объектом административно-процессуальной охраны установленный порядок отправления судопроизводства? Данный аргумент также не может быть признан убедительным. Процессуальные обязанности свидетелей, специалистов, экспертов и переводчиков за недобросовестное исполнение своих обязанностей может быть выражено в даче заведомо ложных показаний, заключений и переводов. При этом данные отношения могут быть и не связаны с отпадением судопроизводства. Такое возможно в рамках производства по делам об административных правонарушениях, когда

соответствующее дело расследуется и рассматривается во внесудебном порядке. В этой связи возникает вопрос, если дело об административном правонарушении рассматривается судьей и перечисленные субъекты, оказывающие содействие отправлению производства, совершают правонарушения, то наступает административно-процессуальная ответственность, а если дело рассматривается во внесудебном порядке – то административная ответственность? Со всей очевидностью можно констатировать, что ответственность в первом и втором случае не будут принципиально отличаться.

Привлечение к ответственности судей также является слабым доводом в пользу самостоятельного статуса административно-процессуальной ответственности. Анализ ст. 23.1 КоАП РФ, которой закреплены административно-юрисдикционные полномочия судей, позволяет сделать вывод, что они весьма велики и имеют тенденцию к расширению, что предопределено исключительными полномочиями по применению большинства административных наказаний, установленных ст. 3.2 КоАП РФ.

Специфичность санкций административно-процессуальной ответственности также не соответствует правовой действительности. Традиционно в качестве административных наказаний применяется административный штраф и гораздо реже предупреждения. Данные наказания включены в действующую систему административных наказаний, определенных ст. 3.2 КоАП РФ. Мы разделяем позицию первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ П.П. Серкова, который отрицает самостоятельность процессуальной, в том числе административно-процессуальной ответственности: «Таким образом, меры, применяемые к лицу за нарушение порядка в судебном заседании, именуемые в науке гражданского и уголовного процесса процессуальной ответственностью, по сути, являются мерами административной ответственности, так как их основанием является административная противоправность» [13, с. 421].

Необходимо отметить, что в процессуальной литературе отсутствует единство по вопросу самостоятельного статуса процессуальной ответственности. Например, Д.Г. Нохрин, рассматривая специфику государственного принуждения при отправлении гражданского судопроизводства, отмечает, что «лишено достаточных оснований объединение мер ответственности, предусмотренных ГПК РФ, в новый самостоятельный вид юридической ответственности – гражданско-процессуальную ответственность. Правомерным и заслуживающим внимания является выделение категории «ответственность в гражданском судопроизводстве» [14, с. 89–90].

Необычную позицию по данному вопросу занимает Г.Л. Осокина: «Разграничение административной и гражданско-процессуальной ответственности за нарушение порядка в судебном заседании должно быть отдано на «откуп», т.е. установление суда (судьи), который вправе, руководствуясь степенью тяжести правонарушения (неоднократность, прямой умысел), выбрать гражданско-процессуальную или административно-процессуальную процедуру привлечения правонарушителя к ответственности. В первом случае суд сам в том же судебном заседании решает вопрос о наложении штрафа. <...> Во втором случае федеральный суд общей юрисдикции по аналогии с нормой ч. 4 ст. 159 ГПК РФ направляет частное определение мировому судье для решения вопроса о наложении на нарушителя порядка в судебном заседании административного штрафа» [15, с. 84]. Очевидно, что излишним является самостоятельность судей в определении административной или гражданско-процессуальной ответственности и последующем применении гражданско-процессуального или административно-процессуального порядка в ходе определения соответствующего вида ответственности.

Очевидно, что проблематика ответственности за процессуальные нарушения имеет важное доктринальное и прикладное значение и требует дополнительного критического осмысления [16, с. 258–259]. Особенную значимость и остроту она приобретает в свете реформирования законодательства об административных правонарушениях. Действующее федеральное законодательство об административных правонарушениях в ряде случаев противоречит требованиям ст. 1.1 КоАП РФ, в соответствии с которыми нормы, устанавливающие административную ответственность, должны быть включены в указанный кодифицированный акт. В этой связи АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, УПК РФ должны быть «освобождены» от норм, устанавливающих ответственность за нарушение установленного порядка отправления соответствующего вида судопроизводства. Такое законодательное решение позволит повысить качество законодательства об административных правонарушениях, стабилизировать правоприменительную практику и, как результат, минимизировать юридические ошибки.

Список литературы

1. Негрбов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. 25 с.

2. Липинский Д.А., Чукова Е.В. Процессуальная ответственность: Монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 184 с.
3. Коврига З.Ф. Уголовно-процессуальная ответственность. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1984. 190 с.
4. Бутнев В.В. Гражданская процессуальная ответственность. Ярославль, 1999. 63 с.
5. Новиков А.Г. Гражданская процессуальная ответственность: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 211 с.
6. Ветрова Г.Н. Уголовно-процессуальная ответственность. М.: Наука, 1987. 112 с.
7. Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 143 с.
8. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: Монография. М.: РАП, 2008. 324 с.
9. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. 287 с.
10. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрист, 2006. 345 с.
11. Попугаев Ю.И. О некоторых аспектах совершенствования административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 5–8.
12. Лейст О.Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Изд. вузов: Правоведение. 1977. № 3. С. 31–39.
13. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 480 с.
14. Нохрин Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве: Монография. М.: Волгтерс Клувер, 2009. 256 с.
15. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. М.: Норма, 2007. 960 с.
16. Ремизов П.В. Критика в системе средств повышения качества законодательства // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 258–259.

MONITORING OF ADMINISTRATIVE/PROCEDURAL RESPONSIBILITY

N.V. Makareyko

The subject of research of this article is the institution of administrative responsibility. The author analyzes the validity of the administrative/procedural responsibility as an independent type of legal responsibility. The research is based on legal monitoring of the current legislation on administrative violations. Some proposals are made regarding the reform of the legislation regulating responsibility for procedural violations.

Keywords: administrative responsibility, procedural responsibility, legal monitoring, procedural violation.

References

1. Negrobov V.L. Monitoring rossijskogo zakonodatel'stva kak ehlement pravovoj politiki: obshcheteoreticheskij aspekt: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Vladimir, 2008. 25 s.
2. Lipinskij D.A., Chuklova E.V. Processual'naya otvetstvennost': Monografiya. M.: Yurlitinform, 2013. 184 s.
3. Kovriga Z.F. Ugolovno-processual'naya otvetstvennost'. Voronezh: Izd-vo Voronezhskogo un-ta, 1984. 190 s.
4. Butnev V.V. Grazhdanskaya processual'naya otvetstvennost'. Yaroslavl', 1999. 63 s.
5. Novikov A.G. Grazhdanskaya processual'naya otvetstvennost': Dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2002. 211 s.
6. Vetrova G.N. Ugolovno-processual'naya otvetstvennost'. M.: Nauka, 1987. 112 s.
7. Ehl'kind P.S. Celi i sredstva ih dostizheniya v sovet'skom ugolovno-processual'nom prave. L.: Izd-vo Leningr. un-ta, 1976. 143 s.
8. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya juridicheskoy otvetstvennosti: Monografiya. M.: RAP, 2008. 324 s.
9. Vinogradov V.A. Konstitucionnaya otvetstvennost': voprosy teorii i pravovoe regulirovanie. M., 2000. 287 s.
10. Kondrashev A.A. Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' v Rossijskoj Federacii: teoriya i praktika. M.: Yurist", 2006. 345 s.
11. Popugaev Yu.I. O nekotoryh aspektah sovershenstvovaniya administrativno-deliktного zakonodatel'stva // Administrativnoe pravo i process. 2017. № 10. S. 5–8.
12. Lejst O.Eh. Osnovnye vidy juridicheskoy otvetstvennosti za pravonarushenie // Izd. vuzov: Pravovedenie. 1977. № 3. S. 31–39.
13. Serkov P.P. Administrativnaya otvetstvennost' v rossijskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podhody: Monografiya. M.: Norma: INFRA-M, 2012. 480 s.
14. Nohrin D.G. Gosudarstvennoe prinuzhdenie v grazhdanskom sudoproizvodstve: Monografiya. M.: Volters Kluver, 2009. 256 s.
15. Osokina G.L. Grazhdanskij process. Osobennaya chast'. M.: Norma, 2007. 960 s.
16. Remizov P.V. Kritika v sisteme sredstv povysheniya kachestva zakonodatel'stva // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2013. № 22. S. 258–259.