Жильцов Андрей Владимирович. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме ее применения: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Жильцов Андрей Владимирович;[Место защиты: Южно-Уральский государственный университет].- Челябинск, 2015.- 184 с.

Введение

**ГЛАВА 1. Понятие, содержание и правовое регулирование административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом 15**

1. Ретроспективный и сравнительно-правовой анализ регулирования ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом 15

2. Понятие и основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом 41

3. Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ 60

**ГЛАВА 2. Место и роль полиции в механизме применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом 82**

1. Правовая основа участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом 82

2. Правовое регулирование и организация деятельности полиции в процессе выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ 101

3. Организационно-правовые основы возбуждения полицией дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ 120

Заключение 141

Библиографический список 151

* [Понятие и основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-neuplatu-administrativnogo-shtrafa-v-srok.html#6051171)
* [Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-neuplatu-administrativnogo-shtrafa-v-srok.html#6051172)
* [Правовое регулирование и организация деятельности полиции в процессе выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-neuplatu-administrativnogo-shtrafa-v-srok.html#6051173)
* [Организационно-правовые основы возбуждения полицией дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-neuplatu-administrativnogo-shtrafa-v-srok.html#6051174)

## Понятие и основания административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом

Отправной точкой исследования вопросов формирования ответственности за неуплату административного штрафа служит обособление административного штрафа в качестве самостоятельной меры юридической ответственности. Однако среди ученых отсутствует единый подход к определению этого момента. Так, исследователи уголовного и уголовно-исполнительного права рассматривают имущественные наказания, содержавшиеся в отечественном законодательстве в период с Х века до октябрьской революции 1917 года (за исключением штрафов, взыскиваемых в качестве вознаграждения потерпевшему), исключительно как меры уголовной ответственности. Существует и иная точка зрения, в соответствии с которой правовые нормы того времени носили синкретический характер, что не позволяет отнести меры карательного воздействия, применявшиеся в то время, к определенному виду юридической ответственности. Например, И.В. Максимов приходит к выводу о постепенном формировании системы административных наказаний, называя в качестве исходной точки ее развития Х век с его правовым источником – Русской Правдой1. Автор утверждает, что в этот период меры карательного воздействия не имели какой-либо специализации, «трудно говорить с полной убежденностью об отнесении тех

По его мнению, для разделения видов ответственности может использоваться критерий степени и качества суровости наказания.

С момента зарождения отечественного права и вплоть до формальной институализации административно-деликтного законодательства объективные критерии разграничения уголовных и административных наказаний отсутствовали. В связи с этим для целей настоящего исследования равный интерес представляет как собственно административно-правовой инструментарий, так и приемы и механизмы, которые использовались для обеспечения реализации штрафов, налагаемых в качестве меры уголовной ответственности.

Обеспечение исполнения обязанности уплаты штрафа, налагаемого в административном порядке, государство реализовывало, используя различные по характеру и содержанию правовые средства, лишь часть из которых содержали в себе признаки юридической ответственности. Самостоятельная административно-правовая норма, закрепляющая административную ответственность за неуплату административного штрафа, появилась лишь в связи с принятием Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

В процессе проведения ретроспективного анализа административной ответственности за неуплату административного штрафа нами были выявлены и сгруппированы правовые нормы различных исторических периодов развития отечественного законодательства, исходя из однородности средств обеспечения уплаты штрафов, а не в хронологической последовательности принятия содержащих их нормативных правовых актов. Полагаем, что такой подход в большей степени способствует формированию комплексного представления о действовавших ранее и сохранивших актуальность до сегодняшнего дня механизмах обеспечения своевременной и полной уплаты штрафов.

А. Обеспечение уплаты штрафа посредством возложения на должника бремени содержания лиц, обеспечивающих исполнение штрафа.

Данный метод обнаруживается на самых ранних этапах развития российской государственности, в частности в одном из первых источников отечественного права – Русской Правде, в ст. 42 которой определены размеры платы вирнику и лицам, оказывающим ему содействие, в связи с действиями по взысканию «виры» (так называемый «Покон вирный»)1. Вира являлась одними из первых видов наказаний за совершенные преступления, состояла в принудительном денежном взыскании и поступала в княжескую казну. Вира могла быть одинарной (40 гривен за убийство человека) или двойной (80 гривен за убийство привилегированного человека). За нанесение увечий, тяжких телесных повреждений назначались полувиры (20 гривен).

Статья 74 Пространной редакции Русской Правды2 определяет порядок обеспечения взыскания «продажи». Продажа – наказание, состоящее в принудительном денежном взыскании в пользу князя. Организация взыскания «виры» и «продажи» идентичны. А.Е. Пресняков писал: «Как виры собирает вирник, так продажи – емец»3. Основными отличиями «виры» и «продажи» являлись их размер4 и тяжесть бремени, возлагаемого на неплательщика, которое, кроме прочего, обуславливалось длительностью противодействия неплательщика требованиям закона. 2003. С. 54. рушителя были тем ощутимее, чем дольше он не вносил штрафную сумму. О.И. Чистяков так комментирует названный выше порядок: «Специальное должностное лицо – вирник приезжал в дом осужденного с многочисленной свитой и терпеливо ждал уплаты виры, получая каждый день обильное натуральное содержание. В силу этого преступнику выгоднее было как можно быстрее разделаться со своим долгом и избавиться от неприятных гостей»1.

Современное законодательство не использует описанное выше правовое средство обеспечения уплаты штрафа. Вероятно, одной из причин этого является чрезвычайно высокая степень его коррупциогенности. Как справедливо отмечает О.И. Чистяков: «Система штрафов и процентного отчисления пошлин судьям от каждой виры, продажи или сметной гривны не могла не способствовать искусственному увеличению количества уголовных дел князьями, их вирниками, мечниками, отроками и числа связанных с ними штра-фов»2.

Б. Обращение взыскания на имущество и денежные средства должника или иных лиц в размере, равном неоплаченному штрафу, применялось в период с начала систематизации законодательства об административной ответственности в Основах законодательства Союза ССР и Союзных Республик об административных правонарушениях, принятых постановлением Верховного Совета СССР от 23 октября 1980 года № 3146-X3, а также после принятия 20 июня 1984 года Верховным Советом РСФСР КоАП РСФСР4, и представляло собой механизм принудительного исполнения неуплаченного административного штрафа путем обращения его суммы на заработную плату или иные доходы правонарушителя

## Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ

Также следует дополнить часть 1 статьи 24.5 пунктом 3.1 следующего содержания: «Освобождение лица от административного наказания с составлением протокола формального предупреждения».

Использование указанного подхода, на наш взгляд, во-первых, позволит повысить уровень взыскиваемости административных штрафов и, во-вторых, создаст условия адекватного реагирования на ситуации, в которых цели административной ответственности могут быть достигнуты без применения административных наказаний, а освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности с применением ст. 2.9 КоАП РФ нецелесообразно или невозможно. При этом формальное предупреждение отличается от предупреждения как вида административного наказания и позволяет существенно упростить процедуру реагирования на факт совершения противоправного деяния без потери в качестве такого реагирования (другие отличительные черты этих мер воздействия приведены в таблице 1).

Значение для правильной квалификации деяния в качестве административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, имеет и сам вид обязательного платежа – административный штраф, обязанность уплаты которого не выполнена виновным. Данный элемент состава рассматриваемого административного правонарушения позволяет отграничить его от таких смежных составов, как, например, нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса) (ст. 15.8 КоАП РФ); нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст. 15.16 КоАП РФ); невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41 КоАП РФ); несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21 КоАП РФ) и др.

Критерий сравнения Предупреждение Устное замечание Формальное предупреждение Условия применения Может назначаться в пределах санкции статьи, предусматривающей ответственность за конкретное административное правонарушение (ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ) Может применяться в связи с совершением любого малозначительного правонарушения вне зависимости от видов и размера наказаний, предусмотренных санкцией соответствующей статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации Может применяться в случаях, прямо предусмотренных в разделе II КоАП РФ или законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Процессуальное оформление Постановление о назначении административного наказания (п. 1 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ) Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ) Протокол формальногопредупреждения(ст. 28.2.1 КоАП РФ)

Характер юридических последствий применения Лицо, которому объявлено предупреждение, считается привлеченным к административной ответственности и может испытывать все связанные с этим негативные последствия.Обстоятельством, отягчающим административную ответственность, признается повторное совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию (п. 2 ч. 1 ст. 4.3, ст. 4.6 КоАП РФ)Повторное совершение отдельных административных правонарушений образует самостоятельные (квалифицированные) составы, например ч. 3 ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.7 КоАП РФ и т.д. По общему правилу правовых последствий не влечет, хотя прекращение дела по малозначительности служит формой констатации факта нарушения закона Протокол формального предупреждения отражает факт совершения лицом правонарушения, не влечет применения к лицу административного наказания и его привлечения к административной ответственности Субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, являются физические вменяемые лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста, должностные лица, а также юридические лица.

Субъективная сторона административного правонарушения представляет собой совокупность признаков, характеризующих внутреннее, психическое отношение лица к содеянному1.

Комментируя ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, ученые расходятся во мнении относительно форм вины, с которыми может быть совершено данное противоправное деяние. Так, Е.Н. Сидоренко указывает: «Правонарушение, предусмотренное ч. 1 комментируемой статьи, может быть совершено не только умышленно, но и по неосторожности (что встречается достаточно редко)»2. Противоположную позицию высказывают А.Н. Гуев3, Ю.М. Козлов4, которые утверждают, что такое деяние может быть совершено исключительно умышленно, при этом умысел может быть только прямым.

Думается, что с субъективной стороны рассматриваемое административное правонарушение характеризуется виной, выраженной, как правило, в форме косвенного умысла, то есть лицо сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и, не желая наступления последних, сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ).

При этом нами не исключается возможность квалификации деяния лица по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в случае совершения рассматриваемого деяния с прямым умыслом, а также по неосторожности, например в случаях, когда бухгалтер, несмотря на поручение индивидуального предпринимателя, в от 1 См.: Кисин В. Р. Указ. соч. С. 27.

С. 806. ношении которого вынесено постановление о назначении наказания, не переводит сумму штрафа на соответствующий счет, либо при неуплате штрафа третьим лицом по просьбе физического лица, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания. По неосторожности данное деяние совершается и в тех случаях, когда привлеченное к административной ответственности лицо после вступления в законную силу постановления о назначении наказания выезжает за пределы России либо в местность, где отсутствует возможность внести, перевести сумму административного штрафа, рассчитывая вернуться до истечения установленного законом срока уплаты. В перечисленных и подобных случаях деяние совершено лицом по неосторожности, выраженной в форме самонадеянности, при этом не вызывает сомнения необходимость привлечения его к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Аналогичным образом должен решаться вопрос в случае неуплаты административного штрафа, если неосторожность выражена в форме небрежности, когда лицо не предвидело, что обязанность по уплате не будет выполнена, хотя по обстоятельствам дела могло и должно было это предвидеть. Например, если лицо отложило уплату штрафа на конец срока, определенного ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, рассчитывая на получение каких-либо дополнительных доходов (кредита, премии и т.д.), и, не получив их, оказалось в условиях невозможности исполнения соответствующей обязанности.

От административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, следует отграничивать неуплату административного штрафа, совершенную невиновно. Подобная ситуация может возникнуть в случае, если лицо в период течения срока добровольной уплаты административного штрафа оказалось в условиях, исключающих возможность внесения, перевода суммы административного штрафа в кредитную организацию, например было осуждено к наказанию, связанному с лишением свободы, помещено в психиатрический стационар и т.п. В подобных случаях дело об ад 81 министративном правонарушении должно быть прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Подводя итоги проведенного нами исследования административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, в ее историческом, сравнительно-правовом и материально-правовом аспекте, отметим наличие резерва для модернизации этой области административно-деликтного права. При этом выглядит обоснованным включение в арсенал правоприменителя, помимо традиционно используемых мер административного принуждения, правового инструментария, позволяющего достичь цели рассматриваемой административной ответственности посредством применения иных средств и способов правового воздействия на неплательщиков штрафов.

## Правовое регулирование и организация деятельности полиции в процессе выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ

Согласно ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ установление наличия повода в совокупности с достаточными данными, указывающими на наличие события административного правонарушения, является одним из главных условий, необходимых для принятия решения о возбуждении дела. Отсутствие таких данных есть обстоятельство, исключающее производство по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ), и требует в определенных законом случаях вынесения определения об отказе в его возбуждении.

Здесь следует отметить, что в научной литературе продолжается дискуссия о необходимости реагирования уполномоченных органов государственной власти (в том числе органов внутренних дел) на каждый случай обнаружения признаков административного правонарушения, а также спор о формах такого реагирования. Например, А.С. Дугенец считает, что «установленный факт совершения противоправного действия, за которое предусмотрена административная ответственность, подлежит официальному документированию. Компетентные должностные лица обязаны составить в соответствии со ст. 28.2 КоАП России протокол об административном правонаруше-нии»2. Н.Н. Цуканов, основываясь на сравнительно-правовом анализе действия принципа публичности в производстве по делам об административных правонарушениях и уголовном процессе, приходит к выводу о том, что, несмотря на очевидную ориентированность ведомственного нормотворчества на необходимость безусловного возбуждения дела о каждом выявленном административном правонарушении, такие полномочия полиции «должны ею применяться не во всех случаях выявления административных правонарушений, а лишь тогда, когда это необходимо в целях эффективного решения сто ящих перед полицией задач»1. Исключением, по мнению автора, могут являться случаи, когда, во-первых, имеют место нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, во-вторых, когда полицейское реагирование на факты совершения административных правонарушений в форме возбуждения дела прямо предусмотрено КоАП РФ2. К подобного рода исключениям в силу правила возбуждения дел об административных правонарушениях, закрепленного в ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, относятся и дела, связанные с неуплатой административного штрафа в срок, установленный законом.

С одной стороны, такой подход законодателя, выглядит вполне обоснованным. Очевидно, что оставление фактов неуплаты административного штрафа без полицейского внимания и надлежащего правового реагирования может повлечь подрыв авторитета власти в глазах граждан и способствовать формированию или усилению у них пренебрежительного отношения к исполнению возложенных государством обязанностей. Кроме того, установление обязанности реагировать на каждый факт неуплаты административного штрафа позволяет скорректировать направленность полицейской активности, исключив возможность ее (активности) проявления исключительно в «беспроблемных» ситуациях, когда возбуждение дела требуется не в силу обстоятельств совершения противоправного деяния и особенностей личности де-ликвента, а тогда, когда отсутствует необходимость приложения дополнительных усилий со стороны правоприменителя. Очевидно, что гораздо проще возбудить дело об административном правонарушении в отношении гражданина, однократно не уплатившего административный штраф, но уже доставленного в ОВД, нежели целенаправленно проводить мероприятия по установлению местонахождения злостного неплательщика. Вместе с тем действующая редакция ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, устанавливающая правила воз-1 Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография. С. 59.

Согласно ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ дела данной категории подлежат возбуждению в случаях отсутствия у должностного лица федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, или у уполномоченного лица коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, а также у судебного пристава-исполнителя (по делам об административных правонарушениях, рассмотренных судьями) документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении шестидесяти дней со дня вступления постановления о назначении административного штрафа в законную силу. Таким образом, исходя из указанных положений закона и вопреки правилу, закрепленному в ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ, проверка сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения, на предмет их достаточности не требуется. Думается, что указанное выше обстоятельство является одной из причин принятия должностными лицами органов внутренних дел необоснованных решений о возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении лиц, фактически уплативших административный штраф.

## Организационно-правовые основы возбуждения полицией дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ

В протоколе формального предупреждения указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого составлен протокол, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица, должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых составляется протокол, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая основания составления протокола формального предупреждения, предупреждение о недопустимости совершения административных правонарушений и правовых последствиях, связанных с привлечением к административной ответственности.

Протокол формального предупреждения подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом, должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых он составлен.

Копия протокола формального предупреждения вручается под расписку физическому лицу, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых он составлен; 6) дополнить часть 1 статьи 24.5 пунктом 3.1 следующего содержания: «3.1) освобождение лица от административного наказания с составлением протокола формального предупреждения»; 7) дополнить КоАП РФ статьей 1.9 следующего содержания: «Статья 1.9 Место совершения административного правонарушения 149 1. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий. 2. Местом совершения длящегося правонарушения является любое из мест, где совершалось противоправное деяние, независимо от места наступления его последствий. 3. Местом совершения правонарушения в форме бездействия является место, где согласно законодательству должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

В случаях, когда законодательством прямо не определено место совершения действия или место выполнения возложенной на лицо обязанности, местом совершения правонарушения в форме бездействия является место жительства (временного пребывания) лица, совершившего правонарушение, на момент истечения срока, предусмотренного для совершения соответствующего действия или исполнения обязанности»; 8) дополнить часть 2 статьи 29.11 КоАП РФ после слов: «со дня вынесения указанного постановления» словами: «В случаях, если копия постановления по делу об административном правонарушении, направленная по месту жительства или месту нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности, возвращена в орган, должностному лицу, его вынесшим, с отметкой об отсутствии лица по указанному адресу, либо данное лицо уклоняется от получения почтового отправления, орган или должностное лицо, вынесшие постановление, не позднее двух дней с момента получения возвращенного почтового отправления размещают на официальном сайте соответствующего органа текст постановления по делу об административном правонарушении, а также контактные данные должностного лица, ответственного за направление постановления. Одновременно с этим физическому лицу или законному представителю физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которого вынесено постановление по делу, направляется информация, содержащая адрес сайта размещения текста постановления по делу, электронный адрес размещения документа в сети «Интернет» и контактные данные должностного лица, ответственного за направление постановления.

Копия постановления по делу считается полученной по истечении пяти дней со дня размещения соответствующей информации на сайте органа, его вынесшего»; 9) дополнить часть 5 статьи 32.2 КоАП РФ после слов: «судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном феде ральным законодательством» словами: «Судебный пристав-исполнитель обязан незамедлительно после получения постановления о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате направлять инфор мацию о неуплаченном штрафе и лице, на которое возложена обязанность его уплаты, в Государственную информационную систему о государ ственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставле ния государственных и муниципальных услуг»»; в части 5 статьи 32.2 КоАП РФ слова: «составляет протокол об ад министративном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 настоящего Кодекса, в отношении лица, не уплатившего административный штраф» заменить словами: «принимает решение о возбуждении дела об ад министративном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, в соответствии с требованиями статьи 28.1 настоящего Кодекса».

Отдельные положения работы сформулированы в форме приглашения к дискуссии. Вне всякого сомнения, многие полученные результаты и основанные на них предложения являются дискуссионными, и автор надеется, что их критика послужит основой для дальнейшего совершенствования правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел как субъекта, участвующего в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом