



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 342.9

Дата поступления 07.09.2022
рецензирования: 23.10.2022
принятия: 28.10.2022

**Актуальные проблемы и направления совершенствования
административного процесса в деятельности МЧС России**

В. А. Гавриленко

Санкт-Петербургский Университет ГПС МЧС России им. Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева,
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация
E-mail: gv22@mail.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7357-3526>

В. М. Шеншин

Санкт-Петербургский Университет ГПС МЧС России им. Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева,
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация
E-mail: vitya-shen@mail.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2361-5978>

Аннотация: В представленном исследовании рассматриваются актуальные проблемы и направления совершенствования административного процесса в деятельности МЧС России. Целью исследования является рассмотрение проблем и направлений совершенствования административного процесса в деятельности МЧС России. Проведенный анализ правоприменительной и судебной практики по спорам, возникающим в связи с применением меры обеспечения производства по делу о совершенном административном правонарушении в виде привода в судебный орган обвиняемого лица; осуществлением действий по составлению протокола о выявленном административном правонарушении с нарушением срока, который обозначен положениями ст. 28.5 КоАП РФ; составлением должностным лицом надзорного органа акта проверки юридического лица в один день с протоколом о совершении административного правонарушения, позволил выявить, что в настоящее время сложилась конкретная судебная практика по указанным категориям дел, позволяющая применять судебными органами к их разрешению единообразный подход, несмотря на дифференциацию взглядов и правопонимания, демонстрируемых сторонами правовых отношений. Некоторые вопросы, возникающие по указанным видам споров, все еще не нашли отражения в законодательстве, что порождает необходимость доказывания в судебном порядке правомерности осуществляемых должностными лицами МЧС России действий, что в целом способствует возрастанию количества судебных споров, а также увеличивает нагрузку на судебные органы.

Ключевые слова: МЧС России; административное правонарушение; производство по делу об административном правонарушении; должностное лицо; протокол; административный процесс; административное судопроизводство.

Цитирование. Гавриленко В. А., Шеншин В. М. Актуальные проблемы и направления совершенствования административного процесса в деятельности МЧС России // Юридический вестник Самарского университета. 2022. Т. 8, № 4. С. 26–33. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2022-8-4-26-33>.

Информация о конфликте интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

© Гавриленко В. А., Шеншин В. М., 2022

Владимир Александрович Гавриленко – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России им. Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева, 196105, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Московский пр., 149.

Виктор Михайлович Шеншин – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры Теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России им. Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева, 196105, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Московский пр., 149.

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 07.09.2022
Revised: 23.10.2022
Accepted: 28.10.2022

**Actual problems and directions of improving the administrative process
in the activities of the Ministry of Emergency Situations of Russia**

V. A. Gavrilenko

Saint Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation
E-mail: gv22@mail.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7357-3526>

V. M. Shenshin

Saint Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation
E-mail: vitya-shen@mail.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2361-5978>

Abstract: The presented study examines the current problems and directions of improving the administrative process in the activities of the Ministry of Emergency Situations of Russia. The purpose of the study is to consider the problems and directions of improving the administrative process in the activities of the Ministry of Emergency Situations of Russia. The analysis of law enforcement and judicial practice on disputes arising in connection with the application of a measure to ensure the proceedings in the case of an administrative offense committed in the form of a drive to the judicial authority of the accused person; the implementation of actions to draw up a protocol on an identified administrative offense in violation of the term, which is indicated by the provisions of Article 28.5 of the Administrative Code of the Russian Federation; the compilation by an official of the supervisory authority of the act of verification of a legal entity on the same day with the protocol on the commission of an administrative offense, revealed that currently there is a specific judicial practice in these categories of cases, allowing judicial authorities to apply a uniform approach to their resolution, despite the differentiation of views and legal understanding demonstrated by the parties of law relations. Some issues arising from these types of disputes have not yet been reflected in the legislation, which creates the need to prove in court the legality of actions carried out by officials of the Ministry of Emergency Situations of Russia, which generally contributes to an increase in the number of court disputes, and also increases the burden on judicial authorities.

Key words: EMERCOM of Russia; administrative offense; proceedings on administrative offense; official; protocol; administrative process; administrative proceedings.

Citation. Gavrilenko V. A., Shenshin V. M. *Aktual'nye problemy i napravleniya sovershenstvovaniya administrativnogo protsessa v deyatel'nosti MChS Rossii* [Actual problems and directions of improving the administrative process in the activities of the Ministry of Emergency Situations of Russia]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2022, vol. 8, no. 4, pp. 26–33. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2022-8-4-26-33> [in Russian].

Information about the conflict of interests: authors declare no conflict of interests.

© Gavrilenko V. A., Shenshin V. M., 2022

Vladimir A. Gavrilenko – Candidate of Legal Sciences, associate professor, associate professor of the Department of Theory and History of State and Law, Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, 149, Moskovskiy Avenue, Saint Petersburg, 196105, Russian Federation.

Victor M. Shenshin – Candidate of Legal Sciences, associate professor, associate professor of the Department of Theory and History of State and Law, Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, 149, Moskovskiy Avenue, Saint Petersburg, 196105, Russian Federation.

Несмотря на то что в настоящее время в Российской Федерации создана и действует обширная законодательная база, разносторонне регламентирующая те или иные аспекты административного процесса, производимого сотрудниками МЧС России, судебная и правоприменительная практика все еще обременена некоторыми проблемами и противоречиями [1, с. 62].

Одним из спорных вопросов правоприменительной практики, влекущим за собой и разногласия в судебной практике, является применение должностными лицами МЧС России такой меры обеспечения производства по делу о совершенном административном правонарушении, как привод в судебный орган обвиняемого лица.

Положения ст. 20.25 КоАП РФ посвящены регламентации санкций, которые могут быть применены в отношении лица, осуществляющего действия по уклонению от исполнения назначенного им административного наказания. Одной из возможных к применению в отношении такого лица мер наказания может быть заключение его под стражу в рамках административного ареста на срок, не превышающий 15 суток [2, с. 130]. Согласно положениям, отраженным в ч. 1 и 3 ст. 23.1 КоАП РФ, действия, направленные на рассмотрение дел о совершенных административных правонарушениях, регламентация ответственности за которые обозначена в диспозициях ст. 20.25 КоАП РФ, являются исключительной прерогативой судов, которые относятся к судам общей юрисдикционной направленности [3, с. 24].

Согласно положениям, представленным ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, при осуществлении действий,

направленных на рассмотрение дела о совершенном лицом административном правонарушении, квалифицируемом согласно положениям ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, обязательным требованием к обеспечению административной процедуры выступает присутствие в суде данного лица [4, с. 47]. Кроме того, положениями ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ предусматривается осуществление действий по рассмотрению материалов дела о совершенном административном правонарушении, за которое предполагается наложение санкций в виде административного ареста либо административного выдворения в день, когда судье поступили протокол и иные материалы дела, содержащие сведения о совершенном правонарушении [5, с. 66]. Данная правовая позиция также изложена в постановлении Бутырского районного суда от 15.05.2020 г. по делу 5-649/2020.

В этой связи, исходя из положений, представленных пп. 3 и 5 ст. 29.1 КоАП РФ, следует, что при осуществлении судьей действий, направленных на подготовку к рассмотрению дела о совершенном правонарушении, на него накладывается обязанность по выяснению некоторых важных обстоятельств. Прежде всего подлежит установлению правильность составления самого протокола и других сопутствующих ему документов, представленных в материалах дела, которые предусмотрены положениями КоАП РФ МЧС России. Также требуется выявление достаточности собранной в материалах дела доказательственной базы для рассмотрения по существу дела о совершенном административном правонарушении [6, с. 86].

Исходя из содержательной характеристики вышеперечисленных норм, а также на основе положе-

ний, представленных в ст. 29.4 КоАП РФ, необходимо сделать заключение о том, что возможность осуществить возврат протокола о совершенном правонарушении и иных материалов, представленных в деле, в орган или должностному лицу МЧС России, принимавшему непосредственное участие в его составлении, у судебного органа имеется только на стадии, когда происходит реализация подготовительных действий, направленных на формирование пакета документов для его последующего рассмотрения в ходе административного разбирательства. Данная правовая позиция также изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28.04.2012 по делу № А55-19521/2011.

После того как дело перешло на стадию административного процесса, именуемую как рассмотрение по существу дела о совершенном правонарушении, судья не имеет права выносить определение о том, что протокол о совершенном административном правонарушении и другие материалы дела возвращаются в орган или должностному лицу МЧС России ввиду неявки на рассмотрение лица, которое было привлечено к административной ответственности. В положениях ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ отсутствует данное основание для того, чтобы были осуществлены действия по возврату протокола о совершенном правонарушении в орган или должностному лицу МЧС России. Также отсутствует и основание, связанное с необходимостью осуществления должностным лицом МЧС России, составившим протокол, действий по обеспечению явки лица, привлекаемого к административной ответственности, для рассмотрения в ходе судебного разбирательства дела по существу. Данная правовая позиция изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.11.2012 по делу №Ф03-4330/2012.

Проведенный ранее подробный анализ процедуры рассмотрения материалов, представленных в административном деле, а также анализ вышеуказанных норм способствуют формированию вывода о том, что судье в день, когда произошло поступление протокола вместе с иными материалами дела о совершенном административном правонарушении, наказание по которому предусматривает получение ареста, необходимо осуществить ряд действий, заключающихся в подготовке дела к проведению разбирательства в судебном порядке. В случае если отсутствуют обозначенные в положениях ч. 4 ст. 29.4 КоАП РФ основания, по которым протокол может быть возвращен, судье необходимо осуществить действия, направленные на вынесение определения, согласно которому рассмотрение дела может быть отложено (ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ). Также одновременно с данным определением судьей выносятся определение о необходимости реализации в отношении лица, являющегося фигурантом административного дела, обеспечительных мер по его приводу на судебное разбирательство. Данная правовая позиция изло-

жена в постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 17.07.2012 по делу № Ф03-3046/2012.

Согласно положениям, представленным в ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ, к осуществлению указанных действий привлекаются органы, функциональные обязанности которых напрямую связаны с обеспечением реализации представленных в исполнительных документах действий. Перечень таких органов подробно изложен в положениях п. 2 ст. 27.15 КоАП РФ. Это могут быть органы внутренних дел (полиция), судебные приставы-исполнители и др., функции которых также позволяют обеспечивать установленный порядок деятельности судопроизводства на основе привода лица, виновного в совершении административного правонарушения.

Следовательно, можно констатировать, что у должностных лиц МЧС России отсутствуют полномочия, выраженные в применении обеспечительных мер в виде привода в отношении осуществляемого производства по делу о совершенном правонарушении. Данная правовая позиция изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.04.2012 по делу № Ф03-836/2012. Также важно отметить и тот факт, что в компетенцию судьи не входит наложение на должностных лиц МЧС России обязательств как представителей органа, уполномоченного на возбуждение дела о совершенном административном правонарушении, на осуществление действий по доставлению на судебное разбирательство лица, привлекаемого к административной ответственности. В случае неявки такого лица на судебное разбирательство либо в случае неосуществления уполномоченными органами действий по его доставлению на судебное разбирательство данное обстоятельство не может явиться основанием для возврата должностным лицам МЧС России протокола об административном правонарушении. Данная правовая позиция изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.05.2013 г. по делу № А56-23579/2012.

Тем не менее такие случаи в правоприменительной практике не являются редкостью, и должностные лица МЧС России получают назад от судебных органов административные дела, которые были возбуждены ими по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Причиной отказа в рассмотрении судами дел такого рода выступает именно отсутствие в день его рассмотрения лица, которое подлежало привлечению к административной ответственности [7, с. 47].

В судебной практике имеют место дела, обусловленные тем, что должностные лица МЧС России осуществляют действия по составлению протокола о выявленном административном правонарушении с нарушением срока, который обозначен положениями ст. 28.5 КоАП РФ [8, с. 19]. При этом судебная практика складывается таким образом, что данные нарушения, осуществляемые должностными лицами МЧС России при участии

в административном процессе, не расцениваются судебными органами в качестве безусловного основания для того, чтобы изданное ими постановление о необходимости привлечения к административной ответственности физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, расценивалось в качестве незаконного и подлежащего отмене [9, с. 147].

Рассмотрим пример из судебной практики. Обществом было подано обращение с заявлением в арбитражный суд. В заявлении были представлены сведения о том, что должностным лицом МЧС России, осуществляющим надзорные функции в области пожарной безопасности, были произведены действия по составлению протокола о совершении правонарушения. При этом произошло нарушение срока, установленного законодательством. Прошение общества к суду выражалось в признании постановления о наложении административного наказания за нарушение требований в области пожарной безопасности незаконным и отмене его решения [10, с. 156].

Рассмотрение данного дела осуществлялось сначала в рамках разбирательства, происходившего в суде первой инстанции, а затем и в рамках суда апелляционной инстанции. Принятое по результатам разбирательств решение, а затем и апелляционное постановление определили отказать обществу в удовлетворении заявленных требований. Без изменения судебные акты были оставлены и судом кассационной инстанции (постановление арбитражного суда Дальневосточного округа от 24.07.2012 № Ф03-2687/2012).

Мотивационная составляющая судов была основана на том, что в совершаемой обществом деятельности были обнаружены неоспоримые доказательства наличия составов административных правонарушений, которые обозначены положениями ч. 1, 3, 4 ст. 20.4 КоАП РФ [11, с. 111]. Кроме того, со стороны должностного лица МЧС России как представителя органа, осуществляющего надзорные функции в области пожарной безопасности, при реализации производства по делу об административных правонарушениях не было допущено процессуальных нарушений, которые бы способствовали безусловной отмене решений, обозначенных в постановлении, оспариваемом в ходе судебного разбирательства. Данная правовая позиция также изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.05.2013 по делу № А56-23579/2012.

Исходя из материалов указанного дела, действия, направленные на составление должностным лицом МЧС России протокола о совершении административного правонарушения, производились на третий день после того, как было обнаружено правонарушение. Кроме того, свидетелем осуществления должностным лицом МЧС России данных действий стал генеральный директор об-

щества, от которого не поступало никаких возражений, протестующих выявленному факту правонарушения [12, с. 217].

Необходимо отметить, что положениям ст. 28.5 КоАП РФ, в которых нашли обозначение сроки, применяемые в отношении действий должностных лиц тех или иных органов по составлению протокола, присущ дисциплинирующий, а не пресекающий характер. Следовательно, законодательством не установлены последствия, которые могут произойти вследствие того, если должностным лицом какого-либо органа, в том числе и МЧС России, будет произведен пропуск срока составления протокола о совершенном АП. Данная правовая позиция также изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.06.2013 по делу № А56-50160/2012.

Анализ рассмотренного примера из судебной практики позволяет сформулировать вывод о том, что нарушение должностным лицом МЧС России, составляющим протокол в отношении общества о выявленном правонарушении с нарушением срока, установленного законодательством для данного этапа административного процесса, не может приниматься к сведению судебным органом в качестве существенного нарушения, которое могло бы повлечь отмену самого постановления или административного наказания. Кроме того, ввиду присутствия представителя общества при осуществлении должностным лицом МЧС России действий по составлению протокола, им могло быть реализовано право на свою защиту при фиксации правонарушения в протоколе.

Одним из проблемных вопросов, обременяющих судебную и правоприменительную практику, является составление должностным лицом МЧС России акта проверки юридического лица в один день с протоколом о совершении правонарушения. При этом позиция суда по спорам, возникающим в связи с данным обстоятельством, зависит от того, присутствовал законный представитель юридического лица, в отношении которого осуществлялось производство по делу, при составлении протокола или нет [13, с. 316].

Обосновывая позицию законодательства по этому поводу, необходимо отметить, что в положениях КоАП РФ отсутствует требование к составлению протокола о совершении правонарушения в другой день после составления акта проверки юридического лица. Данное положение отсутствует и в содержании Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также в Методических рекомендациях от 9 июня 2016 года № 142 по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на

повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы, п. 6.1 которых посвящен особенностям составления акта проверки.

Согласно принятой в органах МЧС России правоприменительной практике, наличие в административном деле того факта, что действия должностного лица по составлению протокола были осуществлены до ознакомления с актом проверки представителя юридического лица, в отношении которого осуществляется производство по делу о совершении административного правонарушения, не может выступать при рассмотрении дела основанием для его прекращения, если при этом был обнаружен состав существенного административного правонарушения. Данная правовая позиция изложена в решении Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28 ноября 2013 года по делу № А56-50574/2013.

При этом судебная практика подходит к рассмотрению таких споров неоднозначно. Так, если рассматривать постановление, вынесенное Иркутским областным судом от 05.07.2017 по делу № 4а-757/2017 в связи с рассмотрением поступившей от предпринимателя жалобы на действия должностного лица МЧС России по составлению акта проверки и протокола о совершенном правонарушении в один день, то можно отметить принятие судом решения о необоснованности фактов, указанных предпринимателем в жалобе.

Проверка, осуществлявшаяся должностным лицом МЧС России в отношении предпринимателя, позволила установить тот факт, что реализуемая им предпринимательская деятельность не соответствовала статусу использования земельного участка, который был обозначен в правоустанавливающем документе. На земле, имевшей предназначение для осуществления индивидуального жилищного строительства, велась торговая деятельность. Предписания, выдаваемые должностным лицом МЧС России в ходе неоднократных проверочных действий, были предпринимателем проигнорированы, что заставило представителя государственного надзорного органа обратиться в суд.

Результатом решений, принятых сначала мировым, а затем и районными судами, стало признание предпринимателя виновным в совершении административного правонарушения, за которое предусмотрены санкции ч. 26 ст. 19.5 КоАП РФ. Несмотря на то что предпринимателем была подана жалоба о том, что действия должностного лица МЧС России по составлению акта проверки и протокола были осуществлены в один день (30.01.2017), областной суд оставил ее без удовлетворения.

Позиция суда была мотивирована следующим. Прежде всего был принят во внимание факт присутствия предпринимателя при осуществлении

должностным лицом МЧС России проверочных действий. Кроме того, предприниматель был проинформирован о представленных в содержании акта сведениях, о чем свидетельствовала поставленная им в акте роспись. Следовательно, предприниматель имел возможность представить на месте должностному лицу МЧС России имеющиеся у него замечания и возражения. Кроме того, предпринимателем также была получена копия указанного процессуального документа, о чем свидетельствовала его подпись. Также судом было принято во внимание присутствие предпринимателя в то время, когда должностным лицом МЧС России осуществлялись действия по составлению протокола. Следовательно, от должностного лица им были получены разъяснения о своих правах, которые обозначены в положениях ст. 25.1 КоАП РФ. В содержании данной статьи обозначено, в том числе и такое право, как заявление ходатайства, либо предоставление объяснений по существу должностному лицу надзорного органа о вменяемом ему в ходе проверочных действий правонарушении.

Тем не менее, несмотря на все осуществленные должностным лицом МЧС России действия в отношении предпринимателя, последним не было заявлено ходатайство о том, чтобы составление протокола было отложено для предстоящей подготовки объяснений. Такой порядок действий предусмотрен положениями ст. 24.4 КоАП РФ. Вследствие отсутствия реализации предпринимателем своего права на подачу ходатайства, суд счел действия должностного лица МЧС России по составлению протокола обоснованными, несмотря на то, что они осуществлялись в тот же день, когда происходило оформление акта проверки. Все выявленные факты легли в основу принятия судом решения об отсутствии оснований для нарушения должностным лицом МЧС России прав предпринимателя на осуществление своей защиты.

Иное решение было принято двенадцатым арбитражным апелляционным судом в Постановлении от 28.02.2017 г. по делу № А12-44009/2016 при рассмотрении аналогичного дела. Законным представителем юридического лица было подано заявление в суд об отмене принятого территориальным подразделением МЧС России в отношении его организации постановления. Представитель юридического лица обозначил в заявлении тот факт, что были нарушены его права, обозначенные диспозицией пп. 3–4 ст. 28.2 КоАП РФ.

При проведении в отношении организации проверочных мероприятий должностным лицом МЧС России был составлен акт о проверке, а затем осуществлены действия по составлению протокола о совершении административного правонарушения и привлечении организации к ответственности по ч. 12 ст. 19.5 КоАП РФ, посвященной невыполнению в установленный срок действий для выполнения законного предписания органа, который осуществляет надзорные функции в сфере пожарной безопасности. Заявление

организации об отмене постановления судом было удовлетворено.

Позиция суда была мотивирована следующим. Смысл и содержание, вкладываемые в диспозицию ст. 28.2 КоАП РФ, свидетельствуют о том, что надзорный орган обязан предоставить физическому лицу или представителю юридического лица, привлекаемому к административной ответственности, возможности реализовать гарантии защиты. При этом для того, чтобы достигнуть соблюдения положений, предусмотренных ст. 28.2 КоАП РФ, необходимо осуществить ряд действий не только в присутствии лица, обвиняемого в совершении административного правонарушения, но и в случае его отсутствия – выполнять ряд действий, выраженных в надлежащем извещении относительно времени и места, где произошло составление протокола.

Исходя из рассматриваемого в исследовании случая, судебный орган пришел к выводам о том, что должностное лицо МЧС России обладало возможностью осуществления мер, которые бы позволили должным образом известить представителя юридического лица. Тем не менее данные действия предприняты не были. Также судом не были установлены причины, которые бы препятствовали совершению должностным лицом МЧС России указанных действий. Необходимо обратить внимание на то, что нарушение должностным лицом МЧС России положений, предусмотренных ст. 28.2 КоАП РФ, было расценено судебным органом как существенное ввиду того, что извещение законного представителя организации, привлекаемой к административной ответственности, о месте и времени составления протокола является важным процессуальным действием. От результата данного действия зависит, на каком этапе в дальнейшем произойдет завершение административной процедуры.

Действия должностного лица МЧС России по составлению акта проверки и протокола в один день вместе с отсутствием законного представителя привлекаемой к административной ответственности организации, ввиду непринятия мероприятий по извещению его надлежащим образом, способствовали тому, что организация лишилась возможности воплотить гарантированное законом право на осуществление своей защиты на этапе административного процесса, когда только начиналось производство по делу. Бездействие должностного лица МЧС России лишило законного представителя организации, привлекаемой к административной ответственности, возможности осуществлять квалифицированные возражения и представить разъяснения по существу предъявленного нарушения (обвинений), а также воспользоваться помощью защитника в случае установления факта неоднозначной оценки нормативных положений.

Аналогичные выводы были представлены и в постановлениях, принятых Двенадцатым арбитражным апелляционным судом от 28.11.2016 № 12АП-11503/2016 по делу № А12-18091/2016.

Таким образом, проведенный анализ правоприменительной и судебной практики по спорам, возникающим в связи с применением меры обеспечения производства по делу в виде привода в судебный орган обвиняемого лица; осуществлением действий по составлению протокола о выявленном административном правонарушении с нарушением срока, который обозначен положениями ст. 28.5 КоАП РФ; составлением должностным лицом надзорного органа акта проверки юридического лица в один день с протоколом о совершении правонарушения, позволил выявить, что в настоящее время сложилась конкретная судебная практика по указанным категориям дел, позволяющая применять судебными органами к их разрешению единообразный подход, несмотря на дифференциацию взглядов и правопонимания, демонстрируемых сторонами гражданско-правовых отношений. В то же время нельзя не отметить, что ряд вопросов, возникающих по указанным видам споров, все еще не нашел отражения в законодательстве, что порождает необходимость доказывания в судебном порядке правомерности осуществляемых должностными лицами МЧС России действий, что в целом способствует возрастанию количества судебных споров, а также увеличивает нагрузку на судебные органы.

Те или иные аспекты и противоречия, выявленные в ходе проведенного анализа судебной и правоприменительной практики, имеющие существенную значимость для эффективного ведения должностными лицами МЧС России административного процесса, легли в основу разработки предложений, направленных на совершенствование его нормативно-правового обеспечения.

1. Ввиду того что в настоящее время не нашла урегулирования выявленная в рамках анализа правоприменительной практики проблема возвращения назад должностным лицам МЧС России от судебных органов административных дел, которые были возбуждены ими по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ по причине отсутствия в день его рассмотрения лица, которое подлежало привлечению к административной ответственности, считаем необходимым внесение поправок в положения ст. 24.5 КоАП РФ. Возможно дополнение его пунктом 5, содержание которого будет передано следующим образом:

«5. Неявка физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, на рассмотрение дела об административном правонарушении не может являться основанием для исключения производства по делу».

2. Нарушения обозначенных в ст. 28.5 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении приводят к тому, что они могут быть использованы в судебных разбирательствах в качестве основания для прекращения дела об административном правонарушении. В этой связи считаем возможным внести дополнение в ст. 28.5 КоАП РФ посредством

добавления в ее содержание п. 4, изложенного следующим образом:

«4. Пропуск срока составления протокола об административном правонарушении не может являться обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, повлечь отмену постановления об административном правонарушении или административного наказания».

3. Требуется урегулирование возможности осуществления должностным лицом МЧС России действий по составлению акта проверки в один день с протоколом об административном правонарушении. Для этого предлагается внести дополнения в п. 1 ст. 28.2 КоАП РФ, посвященный протоколу об административном правонарушении. Предлагается изложить данный пункт следующим образом:

«1. О совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев, предусмотренных статьей 28.4, частями 1, 3 и 4 статьи 28.6 настоящего Кодекса.

1.1 Протокол об административном правонарушении может быть составлен в один день с актом проверки, оформляемым органом государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, если при этом были надлежащим образом проведены указанные статьей 25.15 настоящего Кодекса мероприятия по извещению лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время совершенствование нормативно-правового обеспечения административного процесса в деятельности МЧС требует осуществления действий, направленных на конкретизацию отдельных аспектов, регламентирующих неявку физического лица либо законного представителя юридического лица на рассмотрение дела об административном правонарушении, пропуск срока составления протокола об административном правонарушении, составление протокола об административном правонарушении в один день с актом проверки.

Библиографический список

1. Килясханов И. Ш., Стахов А. И. Административная ответственность: учебное пособие. Москва: Юнити-Дана, 2015. URL: <https://knigogid.ru/books/1832967-administrativnaya-otvetstvennost-uchebnoe-posobie-dlya-vuzov-pospecialnosti-030501-yurisprudenciya>.
2. Недосекова Е. С., Хомяков Л. Л. Сущность административного процесса и виды административно-процессуальной деятельности // Сборник трудов молодых ученых, аспирантов и участников студенческого научного кружка кафедры административного и таможенного права. Люберцы: Издательство Российской таможенной академии, 2012. С. 130–133. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27631128&pf=1>. EDN: <https://www.elibrary.ru/uyewbf>.
3. Ракша Н.С. Особенности административно-процессуальной деятельности как составляющей юридического процесса // Вестник Донбасской юридической академии. Юридические науки. 2018. № 6. С. 22–31. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36385851>. EDN: <https://www.elibrary.ru/ymzpu>.
4. Стахов А. И., Кононов П. И. Исполнительное административно-процессуальное право: учебник. Москва: Юрайт, 2022. 373 с. URL: <https://urait.ru/book/ispolnitelnoe-administrativno-processualnoe-pravo-494251>.
5. Зернов С. И., Карпов С. Ю. Административное расследование правонарушений в области пожарной безопасности и его экспертное обеспечение: учебное пособие. Москва: Академия ГПС МЧС России, 2011. 104 с. URL: <https://studfile.net/preview/9647370/>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43945805>. EDN: <https://www.elibrary.ru/yxoozp>.
6. Каплунов А. И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. 2019. Т. 12, № 4. С. 490–497. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32560426>. EDN: <https://www.elibrary.ru/yrgyur>.
7. Каплунов А. И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования административно-процессуальной деятельности органов МЧС России // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сборник материалов. Рязань: Издательство Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. С. 33–37. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32692699>. EDN: <https://www.elibrary.ru/ytwrvvm>.
8. Кикоть В. Я., Кононов П. И., Румянцев Н. В. Административное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Юнити-Дана, 2015.
9. Костенников М. В., Куракин А. В., Кононов А. М. Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник. Москва: Юнити-Дана, 2015. 495 с. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25697614>. EDN: <https://www.elibrary.ru/vqjwfr>.
10. Макаров Д. В. Совершенствование деятельности органов МЧС России в сфере применения отдельных административно-процессуальных мер // Проблемы развития правовой системы России: история и современность: материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва: Папирус, 2018. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35474670>. EDN: <https://www.elibrary.ru/rxudyh>.
11. Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2022. URL: https://mx3.urait.ru/uploads/pdf_review/65DF099B-4D9B-490F-8830-4F06CCF56257.pdf.
12. Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум. 5-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт, 2022. URL: <https://urait.ru/book/administrativnoe-pravo-511852>.
13. Тихалева Е. Ю. Специфика административно-процессуальных норм и отношений (на примере деятельности органов МЧС России) // Современные проблемы права и управления: 7-я Международная научная конференция:

сборник докладов. Т. 7. Тула: Суворовская типография, 2020. С. 176–181. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32506834>. EDN: <https://www.elibrary.ru/yqfnhp>.

References

1. Kilyashkanov I. Sh., Stakhov A. I. *Administrativnaya otvetstvennost': uchebnoe posobie* [Administrative responsibility: textbook]. Moscow: Yuniti-Dana, 2015. Available at: <https://knigogid.ru/books/1832967-administrativnaya-otvetstvennost-uchebnoe-posobie-dlya-vuzov-po-specialnosti-030501-yurisprudenciya> [in Russian].
2. Nedosekova E. S., Khomyakov L. L. *Sushchnost' administrativnogo protsesssa i vidy administrativno-protsessual'noi deyatel'nosti* [Essence of the administrative process and types of administrative procedural activities]. In: *Sbornik trudov molodykh uchenykh, aspirantov i uchastnikov studencheskogo nauchnogo krugha kafedry administrativnogo i tamozhennogo prava* [Collection of works of young scientists, postgraduate students and participants of the student scientific circle of the Department of Administrative and Customs Law]. Lyubertsy: izdatel'stvo Rossiiskoi tamozhennoi akademii, 2012, pp. 130–133. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27631128&pff=1>. EDN: <https://www.elibrary.ru/uyewbf> [in Russian].
3. Raksha N. S. *Osobennosti administrativno-protsessual'noi deyatel'nosti kak sostavlyayushchei yuridicheskogo protsesssa* [Features of administrative and procedural activities as part legal process]. *Vestnik Donbasskoi yuridicheskoi akademii. Yuridicheskie nauki* [Herald of Donbass Law Academy. Legal sciences], 2018, no. 6, pp. 22–31. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36385851>. EDN: <https://www.elibrary.ru/ymzpl> [in Russian].
4. Stakhov A. I., Kononov P. I. *Ispolnitel'noe administrativno-protsessual'noe pravo: uchebnik* [Executive administrative procedural law: textbook]. Moscow: Yurait, 2022, 373 p. Available at: <https://urait.ru/book/ispolnitelnoe-administrativno-processualnoe-pravo-494251> [in Russian].
5. Zernov S. I., Karpov S. Yu. *Administrativnoe rassledovanie pravonarushenii v oblasti pozharnoi bezopasnosti i ego ekspertnoe obespechenie: uchebnoe posobie* [Administrative investigation of offenses in the field of fire safety and its expert support: textbook]. Moscow: Akademiya GPS MChS Rossii, 2011, 104 p. Available at: <https://studfile.net/preview/9647370/>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43945805>. EDN: <https://www.elibrary.ru/yxoozp> [in Russian].
6. Kaplunov A. I. *Razvitie teorii administrativnogo protsesssa kak uslovie sovershenstvovaniya normativnoi osnovy administrativno-protsessual'noi deyatel'nosti* [Development of the theory of administrative process as improvement condition of the standard basis of administrative and procedural activity]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo* [Penitentiary Law], 2019, vol. 12, no. 4, pp. 490–497. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32560426>. EDN: <https://www.elibrary.ru/yrgyur> [in Russian].
7. Kaplunov A.I. *Razvitie teorii administrativnogo protsesssa kak uslovie sovershenstvovaniya administrativno-protsessual'noi deyatel'nosti organov MChS Rossii* [Development of the theory of administrative process as a condition for improving the administrative and procedural activities of the bodies of the Ministry of Emergency Situations of Russia]. In: *Administrativnaya deyatel'nost' pravookhranitel'nykh organov Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh stran: sbornik materialov* [Administrative activity of law enforcement agencies of the Russian Federation and foreign countries: collection of materials]. Ryazan: izdatel'stvo Akademii prava i upravleniya Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii, 2017, pp. 33–37. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32692699>. EDN: <https://www.elibrary.ru/ytwrvm> [in Russian].
8. Kikot V. Ya., Kononov P. I., Rummyantsev N. V. *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. 6-e izd., pererab. i dop.* [Administrative law of Russia: textbook. 6th edition, revised and enlarged]. Moscow: Yuniti-Dana, 2015 [in Russian].
9. Kostennikov M. V., Kurakin A. V., Kononov A. M. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsesssa: uchebnik* [Actual problems of administrative law and process: textbook]. Moscow: Yuniti-Dana, 2015, 495 p. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25697614>. EDN: <https://www.elibrary.ru/vqiwfr> [in Russian].
10. Makarov D. V. *Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov MChS Rossii v sfere primeneniya otdel'nykh administrativno-protsessual'nykh mer* [Improving the activities of the bodies of the Ministry of Emergency Situations of Russia in the field of application of certain administrative and procedural measures]. In: *Problemy razvitiya pravovoi sistemy Rossii: istoriya i sovremennost': materialy mezhvuzovskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Problems of development of the Russian legal system: history and modernity: materials of the Interuniversity research and practical conference]. Moscow: Papirus, 2018. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35474670>. EDN: <https://www.elibrary.ru/rxudyh>. (In Russ.)
11. Migachev Yu. I., Popov L. L., Tikhomirov S. V. *Administrativnoe pravo: uchebnik. 5-e izd., pererab. i dop.* [Administrative law: textbook. 5th edition, revised and enlarged]. Moscow: Yurait, 2022. Available at: https://mx3.urait.ru/uploads/pdf_review/65DF099B-4D9B-490F-8830-4F06CCF56257.pdf [in Russian].
12. Popova N. F. *Administrativnoe pravo: uchebnik i praktikum. 5-e izd., ispr. i dop.* [Administrative law: textbook and workshop. 5th edition, revised and enlarged]. Moscow: Yurait, 2022. Available at: <https://urait.ru/book/administrativnoe-pravo-511852> [in Russian].
13. Tihaleva E. Yu. *Spetsifika administrativno-protsessual'nykh norm i otnoshenii (na primere deyatel'nosti organov MChS Rossii)* [The specificity of administrative-procedural norms and relations on the example of the organs of state security]. In: *Sovremennye problemy prava i upravleniya: 7-ya Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya: sbornik dokladov. Tom Vypusk 7* [Modern problems of law and management: 7th International research conference: collection of reports. Issue 7]. Tula: Suvorovskaya tipografiya, 2020, pp. 176–181. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32506834>. EDN: <https://www.elibrary.ru/yqfnhp> [in Russian].