
СУД, ПРОКУРАТУРА,
АДВОКАТУРА

**ФОРМЫ, СОДЕРЖАНИЕ И СТАТУС РЕШЕНИЙ ПО СУЩЕСТВУ
ДЕЛА, ПРИНИМАЕМЫХ В РАМКАХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
(По материалам Верховного Суда Российской Федерации)**

© 2012 г. Александр Юрьевич Якимов¹

Краткая аннотация: статья посвящена рассмотрению роли разъяснений Верховного Суда РФ, касающихся практики применения судьями судов общей юрисдикции федерального законодательства об административной ответственности, в совершенствовании положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. На основе анализа постановлений Пленума Верховного Суда РФ и постановлений Президиума Верховного Суда РФ по вопросам определения форм, содержания и статуса решений по существу дела, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях, формулируются предложения, направленные на дальнейшее развитие правовой основы деятельности судей в рассматриваемой области.

Annotation: the article is dedicated to the role of the Russian Supreme Court's clarifications as to how the judges of courts of general jurisdiction should apply federal legislation on administrative liability in improving the provisions of the Russian Code of Administrative Offences. Based on an analysis of the resolutions of the Plenum of the Russian Supreme Court and the resolutions of the Presidium of the Russian Supreme Court on issues connected with the form, content and status of decisions on the merits of the case handed down in proceedings relating to administrative offences, proposals are being put together which aim further to develop the legal basis for judges' actions in this particular sphere.

Ключевые слова: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, обзор законодательства и судебной практики, постановление Пленума Верховного Суда РФ, постановление Президиума Верховного Суда РФ, производство по делам об административных правонарушениях, решения по существу дела.

Key words: The Russian Code of Administrative Offences, overview of legislation and court practice, resolution of the Plenum of the Russian Supreme Court, resolution of the Presidium of the Russian Supreme Court, cases on administrative offences, decisions on the merits of the case.

В одном из предыдущих номеров журнала “Государство и право”² были освещены проблемные вопросы, касавшиеся форм, содержания и статуса решений процессуального характера, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях. При этом использовались материалы Верховного Суда РФ, посвященные применению положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В настоящей публикации предметом рассмотрения являются решения по существу дела, которые завершают производство по делу в целом,

одну из стадий производства или один из этапов стадии пересмотра постановлений и решений.

Имеются в виду следующие решения по существу дела: выносимые до рассмотрения дела и по результатам такого рассмотрения; выносимые по результатам рассмотрения жалобы, протеста на не вступившие в законную силу постановление по делу и (или) последующие решения; выносимые по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу административно-юрисдикционные акты; выносимые при осуществлении исполнительного производства.

Говоря о **форме принимаемых решений по существу дела**, вначале обратимся к нормам ранее действовавшего КоАП РСФСР. В соответствии со ст. 227, 261 и 262 выносились постановления о наложении административного взыскания или о прекращении дела. Согласно ст. 273–275 выносились следующие решения: решения по жалобе или протесту на постановление по делу; в опреде-

¹ Советник президента Российского союза автостраховщиков, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

² См.: Якимов А.Ю. Формы, содержание и статус решений процессуального характера, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях (По материалам Верховного Суда Российской Федерации) // Гос. и право. 2012. № 2. С. 42–49.

ленных случаях независимо от наличия протеста на постановление по делу – решения некоторых субъектов административной юрисдикции; решения по протесту на решение по жалобе на постановление по делу.

Таким образом, в КоАП РСФСР были предусмотрены две формы указанных решений: постановление (в первой инстанции) и решение (во второй инстанции).

Эта же логика была сохранена в первоначальной редакции КоАП РФ, разумеется, с учетом весьма значительного увеличения количества норм, регламентирующих осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

На стадиях возбуждения дела и рассмотрения дела решения по существу дела принимаются в форме постановления (ст. 28.1, 28.7, 28.9, 29.4, 29.9 и 29.10 КоАП РФ).

Что касается *стадии пересмотра постановлений и решений* по делам об административных правонарушениях, то в ст. 30.7, 30.9–30.11 КоАП РФ было предусмотрено вынесение решений по жалобам, протестам на не вступившие в законную силу постановления по делу и (или) решения по жалобам, протестам, а также вынесение решений в отношении вступивших в законную силу решений по существу дела (как по протестам, так и при их отсутствии – лишь отдельными субъектами административной юрисдикции).

В соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2008 г. ст. 30.11 КоАП РФ утратила силу и одновременно были введены ст. 30.12–30.19. Представляется важным обратить внимание на то, что в данном случае в качестве субъекта законодательной инициативы выступил Верховный Суд РФ (далее – ВС РФ)³.

В результате процедура рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановления по делу, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов стала на порядок более регламентированной, что, безусловно, заслуживает самой высокой оценки.

При этом претерпела изменение форма решений, принимаемых по результатам указанного рассмотрения: согласно ч. 1 ст. 30.17 КоАП РФ ею является постановление.

Видимо, данная формулировка была предложена по аналогии с нормами ГПК РФ. Так, обратившись к положениям гл. 41 “Производство в суде надзорной инстанции” Кодекса, можно убедиться в том, что, например, в соответствии с ч. 6 ст. 386, содержащейся в данной главе, по результатам рассмотрения дела президиум суда надзорной инстанции принимает именно постановление.

Указанная законодательная новелла вызывает определенные сомнения, поскольку терминология КоАП РФ по некоторым процессуальным аспектам, включая наименования различных решений, принимаемых при осуществлении правоприменительной деятельности, имеет такие же существенные отличия от ГПК РФ, какие ранее были характерны для КоАП РСФСР по отношению к ГПК РСФСР⁴.

Следует привести и другую законодательную новеллу, касающуюся формы решения, принимаемого субъектом административной юрисдикции. Речь идет о ст. 29.12¹ КоАП РФ, введенной Федеральным законом от 23 декабря 2010 г., в которой устанавливается право лица, вынесшего постановление или определение по делу, исправить допущенные описки, опечатки и арифметические ошибки без изменения содержания указанных документов (ч. 1).

В соответствии с ч. 3 данной статьи исправление описок, опечаток и арифметических ошибок в вынесенном постановлении оформляется в виде определения, что представляется не очень логичным, поскольку оно касается решения по существу дела и, соответственно, имеет иной статус, нежели решения, носящие чисто процессуальный характер.

Далее уместно обратиться к материалам ВС РФ. Имеется в виду прежде всего постановление Пленума ВС РФ “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” от 24 марта 2005 г. (с учетом изм., внесенных постановлениями Пленума ВС РФ от 25 мая 2006 г., от 11 ноября 2008 г. и от 10 июня 2010 г.)⁵. Большое значение имеют и постановления Президиума ВС РФ, утверждающие обзоры законодательства и судебной практики.

Среди положений, разъясняющих законодательные нормы в целях упорядочения правоприменения

³ См., например: Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. О совершенствовании положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (По материалам Верховного Суда Российской Федерации) // Гос. и право. 2011. № 9. С. 36.

⁴ См., например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 156–159, 181–183.

⁵ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2006. № 12; 2009. № 1; 2010. № 8.

менительной практики, встречаются и такие, которые носят небесспорный характер, вызывая тем самым определенные сомнения.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 29.10 КоАП РФ судья при вынесении постановления по делу должен решить вопрос о вещах, изъятых из оборота и подлежащих обращению в доход государства или уничтожению, поскольку они не подлежат конфискации (ст. 3.7 КоАП РФ).

В п. 28 вышеуказанного Постановления Пленума ВС РФ отмечается следующее: “Если данный вопрос не был разрешен судьей при вынесении постановления по делу об административном правонарушении, то этот же судья вправе вынести определение об изъятии орудия совершения или предмета административного правонарушения и обращении его в доход государства”.

По нашему убеждению, данное разъяснение, согласно которому выносится не дополнительное постановление, а определение, нельзя признать убедительным.

Об этом свидетельствует дальнейший текст п. 28 Постановления Пленума ВС РФ: “При наличии жалобы либо протеста на постановление судьи этот вопрос может быть решен судьей вышестоящего суда путем изменения постановления без его отмены и направления на новое рассмотрение”. Следует учесть, что согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.7 и ч. 2 ст. 30.10 КоАП РФ изменение постановления представляет собой решение по существу дела, формой которого, как уже отмечалось ранее, является решение по жалобе, протесту.

Приведем еще один пример аналогичного свойства. Для этого рассмотрим ответ на вопрос о том, вправе ли судья принять отказ от жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, который включен в один из Обзоров законодательства и судебной практики ВС РФ⁶.

В ответе отмечается, что в случае отказа от поданной жалобы возможность дальнейшего рассмотрения жалобы исключается, поскольку отпадают процессуальные основания, послужившие поводом к возбуждению соответствующей судебной процедуры.

⁶ См.: Вопрос № 16 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за второй квартал 2006 г., утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 27 сентября 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

Далее указывается, что ходатайства, возникающие на стадии пересмотра постановлений, разрешаются судьей как при подготовке к рассмотрению жалобы (п. 2 ст. 30.4 КоАП РФ), так и при ее рассмотрении (п. 6 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ).

На этом основании делается следующий вывод: согласно п. 4 ч. 1 ст. 29.12 КоАП РФ по результатам рассмотрения ходатайств и заявлений выносится определение⁷, поэтому “судья может принять отказ от жалобы и вынести определение о прекращении производства по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении на любом этапе рассмотрения жалобы до вынесения решения”.

Применительно к форме такого решения необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ о прекращении производства по делу (при наличии обстоятельств, предусмотренных в ст. 2.9 и 24.5 КоАП РФ) выносится решение по жалобе на постановление по делу.

По нашему убеждению, во всех приведенных случаях принимаемые решения в той или иной мере касаются существа дела, в силу чего их формами должны быть постановления по делу (применительно к ст. 29.10 и 29.12¹ КоАП РФ) или решения по жалобе, протесту (применительно к ст. 30.4, 30.7 и 30.10 КоАП РФ)⁸.

Применительно к осуществлению исполнительного производства обратим внимание на пример противоположного рода. Согласно ч. 4 ст. 32.12 КоАП РФ решение о досрочном прекращении исполнения наказания в виде административного приостановления деятельности принимается в форме постановления, что представляется весьма логичным.

Однако в соответствии с ч. 4 ст. 31.8 КоАП РФ в такой же форме принимается и решение “по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания”. Это вызывает обоснованные сомнения, поскольку в

⁷ Нельзя не упомянуть о том, что в настоящее время не все решения по результатам рассмотрения ходатайств принимаются в форме определения. Так, согласно ч. 4 ст. 32.12 КоАП РФ в результате рассмотрения ходатайства о досрочном прекращении исполнения административного наказания в виде административного прекращения деятельности выносится постановление о прекращении исполнения данного наказания или об отказе в удовлетворении указанного ходатайства.

⁸ См. также: Якимов А.Ю. Формы, содержание и статус решений процессуального характера, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях (По материалам Верховного Суда Российской Федерации). С. 46.

ч. 3 той же статьи установлено, что решения по иным вопросам, связанным с исполнением постановления о назначении административного наказания (т.е. носящим процессуальный характер), в том числе по вопросу о разъяснении способа и порядка исполнения указанного постановления, выносятся в форме определения.

В то же время в ст. 31.7 КоАП РФ вообще не определена форма решения субъекта административной юрисдикции о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания. Указывается, что соответствующие лица “прекращают исполнение постановления”. Поэтому полагаем необходимым устранить данный пробел с учетом упомянутых выше положений, содержащихся в ст. 32.12 КоАП РФ.

При этом основания для прекращения исполнительного производства несколько отличаются от оснований для прекращения производства по делу, установленных в ст. 24.5 КоАП РФ, что в целом представляется вполне обоснованным. Исключение составляет п. 5 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, где речь идет об отмене закона, установившего административную ответственность.

Дело в том, что в п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ имеется более полная формулировка: в нем говорится об отмене или признании утратившими силу закона либо его положений, устанавливающих указанную ответственность за совершенное деяние.

Содержание решений по существу дела, естественно, зависит от стадии производства по делу, на которой принимается соответствующее решение. Согласно ч. 1 ст. 28.9 КоАП РФ при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу.

Следовательно, такое решение выносится уже на *стадии возбуждения дела*. В качестве примера можно привести постановление о прекращении дела по окончании административного расследования (ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ).

Аналогичное постановление выносится и при подготовке к рассмотрению дела в соответствии с ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ. В этой связи следует упомянуть о вопросе, содержащемся в одном из Обзоров законодательства и судебной практики ВС РФ.

Этот вопрос сформулирован следующим образом: имеют ли право должностные лица государственного органа, осуществляющего государственный контроль (надзор), самостоятельно

прекращать дела об административных правонарушениях в случае, если протокол был возвращен судьей в орган, должностному лицу, при условии, что срок давности привлечения к ответственности истек до повторного направления протокола судьей?⁹

В ответе подчеркивается, что положения ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ “в равной степени обязательны как для должностных лиц, так и для судей. Это означает, что если по делу об административном правонарушении любое из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, наступило до направления дела в суд, то должностное лицо, в производстве которого находится это дело, обязано вынести постановление о прекращении производства по делу, а не направлять его в суд”.

При *вынесении постановления* о прекращении производства по делу *по результатам рассмотрения дела* перечень оснований для принятия такого решения включает также следующие случаи: объявление устного замечания согласно ст. 2.9 КоАП РФ; передача материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления; освобождение лица от административной ответственности за правонарушения, предусмотренные в ст. 6.8, 6.9, 14.32 КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к указанным статьям (ч. 1¹ ст. 29.9 КоАП РФ).

В п. 21 упомянутого ранее Постановления Пленума ВС РФ содержится важное положение о том, как следует применять ст. 2.9 КоАП РФ, устанавливающую право судьи, органа, должностного лица освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием при малозначительности совершенного нарушения.

Руководствуясь разъяснениями данного Постановления, малозначительным административным деликтом признается действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава правонарушения, но с учетом характера совершенного нарушения и роли нарушителя, размера причиненного вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к

⁹ См.: Вопрос № 17 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за первый квартал 2010 г., утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 16 июня 2010 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

ответственности лица, добровольное устранение последствий нарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность совершенного нарушения. Они учитываются при назначении административного наказания (ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Постановление о назначении административного наказания может выноситься в порядке как обычного, так и упрощенного производства по делу, под которым в юридической литературе на протяжении многих лет традиционно понимается назначение наказания (наложение взыскания) без составления протокола об административном правонарушении¹⁰.

Согласно ст. 28.6 КоАП РФ данное производство осуществляется только при назначении физическому лицу наказания в виде предупреждения или штрафа (ч. 1), совершении предусмотренных в ч. 1 и 3 ст. 17.14 и в ст. 17.15 КоАП РФ правонарушений (ч. 1¹), выявлении нарушений, предусмотренных в гл. 12 КоАП РФ и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи (ч. 3).

Что касается сведений, которые должны содержаться в постановлении по делу, то они установлены в ст. 29.10 КоАП РФ. Кроме того, в постановлении отражаются решение об издержках по делу (ч. 4 ст. 24.7 КоАП РФ), а в случае, предусмотренном в ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, показания специальных технических средств (ч. 2 ст. 26.8 КоАП РФ).

В связи с изложенным представляется целесообразным вновь обратиться к вышеуказанному Постановлению Пленума ВС РФ. В п. 23 данного Постановления разъясняется, что в постановлении о назначении административного ареста судье следует указать момент, с которого подлежит исчислению срок ареста (дело в том, что это положение не нашло отражения в ст. 29.10 КоАП РФ).

Однако в п. 23¹ в отношении постановления о назначении другого вида наказания содержится разъяснение противоположного рода: «Время начала и окончания срока административного приостановления деятельности индивидуально-предпринимателя или юридического лица не

должно определяться в постановлении, так как это не предусмотрено КоАП РФ».

Данное положение вызывает обоснованное недоумение, особенно с учетом того, что в соответствии с ч. 4 ст. 32.12 КоАП РФ в постановлении о досрочном прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности указывается дата возобновления соответствующей деятельности.

Содержание *решений, принимаемых по результатам рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу*, определено в ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ. Можно выделить три вида решений: 1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы – без удовлетворения (п. 1); 2) об изменении постановления (если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление) (п. 2); 3) об отмене постановления.

Решение последнего вида включает три «подвида»: 1) прекращение производства по делу (при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных в ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, о которых было упомянуто ранее, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление) (п. 3); 2) возвращение дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных в КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного наказания (п. 4); 3) направление дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом (п. 5).

Аналогичные решения принимаются по результатам пересмотра не вступившего в законную силу решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу (ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ), а также по протесту прокурора на не вступившее в законную силу постановление по делу и последующие решения (ч. 2 ст. 30.10 КоАП РФ).

Следует обратить внимание на одно положение, содержащееся в п. 13¹ вышеупомянутого Постановления Пленума ВС РФ. Там рассматри-

¹⁰ См., например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. С. 131.

вается случай, когда постановление о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности либо решение по результатам рассмотрения жалобы на это постановление обжалуются лицом, в отношении которого было возбуждено дело, настаивающим на своей невиновности.

Подчеркивается, что в названном постановлении не могут содержаться выводы юрисдикционного органа о виновности указанного лица. Поэтому в случае наличия таких выводов в обжалуемом постановлении “судья, с учетом положений статьи 1.5 КоАП РФ о презумпции невиновности, обязан вынести решение об изменении постановления, исключив из него указание на вину этого лица” (п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

Судя по материалам, содержащимся в Обзорах законодательства и судебной практики ВС РФ, к числу актуальных проблем правоприменительной практики в сфере административной юрисдикции относятся различные случаи принятия решения об отмене постановления по делу в связи с мягкостью назначенного наказания.

Так, в один из указанных Обзоров включен следующий вопрос: можно ли отменить не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении по протесту прокурора в связи с мягкостью назначенного наказания, когда по делу нет потерпевшего, т.е. в интересах неопределенного круга лиц?¹¹

В ответе отмечается, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ не вступившее в законную силу постановление по делу может быть отменено в связи с необходимостью применения закона, влекущего назначение более строгого административного наказания, только в одном случае – когда потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания.

Что касается протеста прокурора, то по нему постановление по делу может быть отменено в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных в КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Данная позиция, основанная на дословном прочтении норм КоАП РФ, вызывает определенное сомнение с учетом того, что согласно ст. 10

Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 января 1992 г. в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

Думается, что своеобразное ограничение полномочий прокурора, обусловленное невозможностью принесения протеста в связи с мягкостью назначенного административного наказания, не служит укреплению законности и повышению эффективности административно-юрисдикционной деятельности.

Рассмотрим еще один вопрос из другого Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ, который сформулирован таким образом: может ли судья районного суда, рассматривая жалобу потерпевшего на мягкость назначенного наказания в виде штрафа, отменить постановление должностного лица и направить дело на новое рассмотрение мировому судье, а не должностному лицу, вынесшему постановление, поскольку наказание в виде лишения права управления транспортным средством вправе назначить только судья?¹²

В ответе обращается внимание на то, что согласно ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ дела о подобных правонарушениях рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

На основании соответствующих положений КоАП РФ сделан вывод о том, что в анализируемом случае районный суд вправе направить дело на рассмотрение мировому судье, поскольку усмотрение должностного лица об отсутствии необходимости в передаче дела мировому судье и о достаточности такого наказания, как штраф, при повторном рассмотрении дела “может стать непреодолимым препятствием для судебной защиты прав потерпевшего, что недопустимо”.

Встречается и проблема, касающаяся реализации принципа “недопущения поворота к худшему”. В этой связи в упомянутый выше Обзор включен вопрос о том, возможна ли по жалобе лица, привлеченного к административной ответственности, отмена постановления о наказании, не вступившего в законную силу, по основаниям, не указанным в жалобе, в частности “назначено

¹¹ См.: Вопрос № 16 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2007 г., утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 27 февраля 2008 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

¹² См.: Вопрос № 14 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2008 г., утвержденного постановлениями Президиума ВС РФ от 4 марта и 25 марта 2009 г. // Там же.

мягкое наказание, которое не предусмотрено санкцией нормы КоАП РФ”.

Отсюда вытекает следующий важный вопрос: может ли при повторном рассмотрении дела быть назначено другое, более строгое наказание, т.е. ухудшено положение лица, привлеченного к ответственности, если первое постановление о наказании было отменено по его жалобе?¹³

Содержание ответа нуждается в цитировании, поскольку в нем имеются положения, которые, на наш взгляд, противоречат друг другу. В ответе указывается, что “вышестоящая судебная инстанция вправе отменить незаконное постановление о привлечении лица к административной ответственности и направить дело на новое рассмотрение в случае, если при рассмотрении жалобы по делу об административном правонарушении будет установлено, что судом были допущены нарушения процессуальных требований, которые не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, в том числе, когда назначено наказание, не предусмотренное санкцией нормы КоАП РФ”.

При этом далее делается следующая оговорка: «Однако следует учитывать, что принцип “невозможности ухудшения положения лица по его же жалобе” не может быть нарушен».

При таком подходе субъект административной юрисдикции оказывается в тупиковой ситуации: с одной стороны, мягкое наказание назначено незаконно (оно не предусмотрено санкцией соответствующей нормы), с другой – применение более строгого наказания является нарушением п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ. Очевидно, что данное противоречие нуждается в разрешении.

Что касается сведений, которые должны быть отражены в решении по жалобе, то согласно ч. 2 ст. 30.7 КоАП РФ они соответствуют сведениям, предусмотренным в ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ для постановления по делу.

Содержание *решений, принимаемых по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы или протеста на вступившие в законную силу постановления по делу и (или) последующие решения*, имеет определенные отличия от принимаемых решений в результате рассмотрения жалоб, протестов на аналогичные правоприменительные акты, не вступившие в законную силу.

Так, в п. 2 ч. 3 ст. 30.17 КоАП РФ по сравнению с п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в отношении выне-

сения решения об изменении постановления по делу, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста делается следующая оговорка: если допущенные нарушения КоАП РФ и (или) закона субъекта РФ могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение. Думается, что данное положение можно считать проявлением принципа экономичности (простоты) административно-юрисдикционного процесса¹⁴.

В п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ среди оснований для отмены постановления по делу, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и возвращения дела на новое рассмотрение отсутствует содержащееся в п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ упоминание о необходимости “применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного наказания”.

Такое изъятие, по нашему мнению, требует специального разъяснения, которое, к сожалению, до настоящего времени отсутствует в вышеупомянутом Постановлении Пленума ВС РФ.

Кроме того, в ст. 30.17 КоАП РФ в перечне принимаемых решений не упомянуто решение об отмене постановления по делу, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы, протеста установлено, что они были вынесены неправомочными судьей, органом, должностным лицом (подобная норма включена в п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 30.17 решение об отмене постановления по делу, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение выносятся только в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных в КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

В этой связи безусловный интерес представляет включенный в один из Обзоров законодательства и судебной практики ВС РФ вопрос: подлежит ли удовлетворению протест прокурора на решение судьи районного суда, вынесенное по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, в связи с тем, что рассмотрение жалобы по данному делу относится к подведомственности арбитражного суда и срок давности

¹³ См.: Вопрос № 15 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2008 г. // Там же.

¹⁴ См., например: Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Гос. и право. 1999. № 5. С. 10.

привлечения к административной ответственности не истек?¹⁵

В ответе указано, что с учетом положений ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ решение судьи районного суда, принятое по результатам рассмотрения жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, подлежит отмене, как вынесенное с существенным нарушением процессуальных требований, установленных в КоАП РФ, а дело – направлению в тот же районный суд для осуществления процессуальных действий, предусмотренных в п. 3 ст. 30.4 КоАП РФ (для направления жалобы со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности).

На наш взгляд, приведенный ответ – наглядное свидетельство необходимости соответствующего дополнения перечня принимаемых судьей решений, определенных в ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ, по аналогии с содержанием п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ¹⁶.

Следует упомянуть о том, что в ст. 30.18 КоАП РФ в отличие от ч. 2 ст. 30.7 КоАП РФ включены сведения, указываемые в постановлении, которое принимается по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста, а не бланкетная норма, отсылающая к ст. 29.10 КоАП РФ.

Что касается содержания *постановлений о прекращении исполнения постановления* о назначении административного наказания или по вопросу о прекращении его исполнения, то ст. 31.7, 31.8 и 32.12 КоАП РФ не содержат положений, устанавливающих перечень соответствующих сведений.

В то же время в отношении постановления о досрочном прекращении наказания в виде административного приостановления деятельности в ч. 4 ст. 32.12 КоАП РФ не только имеется отсылка к ст. 29.10 КоАП РФ, но и указаны дополнительные сведения, обусловленные спецификой данного наказания.

Статус постановления по делу определен в ст. 31.2 КоАП РФ: оно обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными

лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами (ч. 1) и подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу (ч. 2).

Механизм вступления постановления по делу в законную силу предусмотрен в ст. 31.1 КоАП РФ. Имеются в виду три возможных случая: 1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу, если оно не было обжаловано или опротестовано; 2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется ранее вынесенное постановление; 3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется ранее вынесенное постановление.

Это обуславливает значение положений ч. 1 и 3 ст. 30.1 КоАП РФ, согласно которым реализуется право различных лиц на обжалование постановления по делу (ст. 25.1–25.5 КоАП РФ).

Необходимо также учесть, что согласно ч. 1¹ данной статьи, введенной Федеральным законом от 23 июля 2010 г., постановление по делу, вынесенное судьей, может быть обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Отметим одно важное обстоятельство: нормам КоАП РФ, устанавливающим право обжалования вынесенного постановления по делу, не в полной мере корреспондируют нормы, предусматривающие вручение или направление всем заинтересованным лицам копий этого документа.

Так, руководствуясь ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ, копия постановления по делу вручается под расписку физическому лицу или законному представителю последнего либо законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления. Кроме того, копия постановления, вынесенного судьей, в тот же срок направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении.

Следовательно, несмотря на то что в ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ прямо закреплено право потерпевшего обжаловать постановление по делу, реализация этого права связана с определенным условием –

¹⁵ См.: Вопрос № 11 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2009 г., утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 10 марта 2010 г. (в ред. Постановления Президиума ВС РФ от 16 июня 2010 г.) // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

¹⁶ См. также: Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 43, 44.

наличием просьбы со стороны потерпевшего о получении данного документа. Полагаем правомочным высказать предложение об устранении такой “дискриминации” данного участника производства по делу, являющегося явно заинтересованным лицом.

Следует также учитывать, что согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор наделен правом приносить протест на постановление по делу независимо от его участия в деле (ч. 1), причем он должен быть извещен о месте и времени рассмотрения дела, возбужденного по его инициативе (ч. 2). Однако вручение или направление прокурору копии вынесенного постановления по делу в КоАП РФ не предусмотрено.

Инстанционный порядок обжалования *не вступивших в законную силу постановлений и (или) решений, вынесенных по жалобам на эти постановления*, установлен в ст. 30.9 КоАП РФ.

Важно обратить внимание на то, что в ст. 30.9 упоминается только о пересмотре постановления по делу, вынесенного должностным лицом (ч. 1) или коллегиальным органом либо органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ (ч. 2), и (или) последующего решения вышестоящего суда.

С учетом этого в отношении обжалования решения, принятого по результату рассмотрения жалобы на постановление по делу, вынесенное мировым судьей, судьей районного суда или гарнизонного военного суда, в п. 33 вышеуказанного Постановления Пленума ВС РФ дается следующее разъяснение: “Возможность обжалования в таком же порядке решения судьи вышестоящего суда статья 30.9 КоАП РФ не предусматривает, в связи с чем оно вступает в законную силу немедленно после вынесения (пункт 3 статьи 31.1 КоАП РФ)”.

Руководствуясь ч. 5 той же статьи в отношении решений суда по жалобам на постановления, вынесенные должностными лицами, к субъектам, имеющим право обжаловать данные решения, отнесены и указанные должностные лица. Однако встает вопрос: почему таким правом не наделены коллегиальные органы?

Что касается информирования различных субъектов о принятых решениях по жалобам на постановление по делу и (или) решение по жалобе на это постановление, то регламентация данного информирования представляется более полной по сравнению с ранее описанным содержанием ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ.

Согласно ч. 2 ст. 30.8 и ч. 4 ст. 30.9 КоАП РФ копия соответствующего решения в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу (решение по жалобе), а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

В отношении решений по жалобам на постановление об административном аресте либо административном выдворении и (или) решение по жалобе на такое постановление установлена специальная норма: они доводятся до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения (ч. 3 ст. 30.8 и ч. 4 ст. 30.9 КоАП РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ прокурор уполномочен опротестовывать не вступившее в законную силу постановление по делу и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление.

Следовательно, речь идет о возможных случаях принесения протеста не на вынесенное постановление, а только на последующие решения юрисдикционных органов по жалобам на такое постановление.

Однако в ч. 3 той же статьи установлено, что прокурору, принесшему протест, и лицам, указанным в ст. 25.1–25.5 КоАП РФ, направляются копии решения по протесту прокурора лишь на постановление по делу. Что касается направления копии решения по протесту на последующие решения, принятые по жалобам на это постановление, то оно не предусмотрено. Очевидно, что данный пробел нуждается в устранении.

Право на обжалование в порядке надзора *вступивших в законную силу постановлений по делу, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов* предоставлено заинтересованным участникам производства по делам, перечисленным в ст. 25.1–25.5 КоАП РФ (ч. 1 ст. 30.12 КоАП РФ). Кроме того, согласно Федеральному закону от 6 декабря 2011 г. вступившее в законную силу решение вправе обжаловать должностное лицо, вынесшее постановление по делу (ч. 4 ст. 30.12 КоАП РФ).

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ перечень прокуроров, уполномоченных приносить протесты в порядке надзора, существенно ограничен. Такими полномочиями наделены только прокуроры субъ-

ектов РФ и их заместители, Генеральный прокурор РФ и его заместители, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокуроры военных округов, флотов и приравненные к ним прокуроры, Главный военный прокурор и их заместители.

В целях упорядочения административно-юрисдикционной деятельности на этапе пересмотра вступивших в законную силу постановлений, решений в ч. 4 ст. 30.16 КоАП РФ установлено следующее правило: повторные подача жалоб, принесение протестов в порядке надзора по тем же основаниям в суд, ранее рассмотревший в порядке надзора постановление по делу, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, не допускаются.

Обратим внимание на то, что в ст. 30.17 и 30.18 КоАП РФ не предусмотрено направление копий принятых решений каким-либо лицам. В этой связи отметим, что п. 34 вышеупомянутого Постановления Пленума ВС РФ завершается следующим разъяснением: “По результатам рассмотрения жалобы председатель или заместитель председателя соответствующего суда выносит одно из постановлений, перечисленных в статье 30.17 КоАП РФ. Копия постановления направляется прокурору и (или) лицу, подавшему жалобу”. Думается, что эту позицию ВС РФ следовало бы закрепить на законодательном уровне¹⁷.

Целесообразно также учесть, что в ст. 30.17 КоАП РФ установлены виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения в порядке надзора как жалобы, так и протеста, который почему-то не упомянут в вышеуказанном положении данного Постановления.

В соответствии со ст. 30.19 КоАП РФ решение, принятое по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста, вступает в законную силу со дня его принятия.

В отношении особенностей статуса *решений, вынесенных при осуществлении исполнительного*

производства, укажем на следующее. Во-первых, согласно ст. 31.6 КоАП РФ исполнение вынесенного постановления о назначении административного наказания приостанавливается только в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление до рассмотрения данного протеста (ч. 1), за исключением исполнения постановлений об административном аресте и об административном приостановлении деятельности (ч. 2).

Во-вторых, в КоАП РФ отсутствуют нормы, предусматривающие обжалование или опротестование решений, касающихся прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания, о которых упоминалось ранее. На наш взгляд, такой механизм способствовал бы упрочению законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

На основании изложенного представляется целесообразным сформулировать следующие **основные выводы**:

нормы КоАП РФ, устанавливающие формы, содержание и статус решений по существу дела, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях, имеют определенные недостатки, что оказывает негативное влияние на правоприменительную деятельность;

материалы постановлений Пленума ВС РФ и постановлений Президиума ВС РФ объективно способствуют совершенствованию не только административно-юрисдикционной практики судей, но и практики правоприменения иных субъектов;

в материалах ВС РФ имеются положения, которые требуют критического осмысления и тщательного анализа с учетом системного подхода к толкованию законодательных норм;

являясь субъектом законодательной инициативы, ВС РФ, безусловно, в состоянии принять необходимые меры для дальнейшего развития федерального законодательства в рассматриваемой области.

¹⁷ См.: там же. С. 44.